Kritische Erörterung

der

württemberg. Gemeindeverfassung

mit besonderer Berücksichtigung Stuttgarts

von

Karl Kopp
städt. Rechtsrat in Stuttgart

1915.

Druck von A. Bonz' Erben in Stuttgart.

1917

Kritische Erörterung

der württembergischen Gemeindeverfassung mit besonderer Berücksichtigung Stuttgarts.

Als Inaugural-Dissertation

der

Hohen staatswissenschaftlichen Fakultät

der K. württemb. Eberhard-Karls-Universität

zur Erlangung der Doktorwürde

vorgelegt

von

Karl Kopp

Städt. Rechtsrat in Stuttgart.

1915.

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Druck von A. Bonz' Erben in Stuttgart.

Referent:
Herr Professor Dr. Sartorius in Tübingen.

Vorwort.

Das württembergische Gemeindeverfassungs- und Verwaltungsrecht ist durch die Gemeindeordnung vom 28. Juli 1906 kodifiziert und erneuert worden. Das neue Gesetz zeigt namentlich in der Verfassung der größeren Stadtgemeinden ein vollständig anderes Gesicht als der Regierungsentwurf, es ist ein Produkt von Kompromissen mit ängstlicher Anlehnung an das Überkommene. Eine, den jetzigen Verhältnissen der größeren Stadtgemeinden angepaßte schöpferische Fortbildung des Gemeindeverfassungsrechtes konnte nicht erreicht werden.

Es ist der Zweck dieser Arbeit,

1. eine kurze geschichtliche Darstellung der württembergischen Gemeindeverfassung und der Bestrebungen auf ihre Abänderung unter besonderer Berücksichtigung Stuttgarts und der Stellungnahme der Stuttgarter Stadtverwaltung zu diesen Fragen, sowie
2. eine vergleichende Übersicht über die wichtigsten Grundformen der deutschen Städteverfassungen sowie des englischen Städterechts zu geben,
3. zu zeigen, daß jedenfalls für Stuttgart die neue Gemeindeordnung keine auf längere Zeit hinaus befriedigende Lösung gebracht hat,
4. unter Beachtung der aus Ziffer 1 und 2 hervorgehenden Lehren und Erfahrungen Vorschläge für eine künftige Gemeindeverfassung der größeren Stadtgemeinden namentlich Stuttgarts zu machen.

Stuttgart, im Juli 1915. K. Kopp.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41553607_0034

Inhaltsübersicht.

Seite

A. Geschichtlicher Überblick über die Entwicklung der württ. Gemeindeverfassung mit besonderer Berücksichtigung der Bestrebungen der Stuttgarter Stadtverwaltung auf Änderung des früheren Rechts.

I. Die Zeit bis zur Erlassung des Verwaltungsedikts 9
II. Die Zeit von 1822 bis 1849 12
III. Die Zeit von 1849 bis zur Erlassung des Gesetzes vom 21. Mai 1891 15
Eingabe der Stadt Stuttgart von 1891 betr. Einführung der Magistratsverfassung 16
IV. Die Zeit von 1891 bis zur Erlassung der Gemeindeordnung von 1906 18
Äußerung des Stadtvorstands von Stuttgart vom Jahre 1901 zu den Reformbestrebungen 19
Wesentlicher Inhalt des Regierungsentwurfs 22
Äußerung einer Versammlung der württ. Gemeindevertretung zum Regierungsentwurf 22
desgleichen des Gemeinderats von Stuttgart von 1902 25
und der bürgerlichen Kollegien von 1904 25
sowie des württ. Städtetags 27
Schicksal des Regierungsentwurfs bei den landständischen Verhandlungen 28
Die Hauptgrundzüge der durch die Gemeindeordnung beschlossenen württ. Gemeindeverfassung 28

B. Kurze Darstellung der wichtigsten deutschen sowie der englischen Gemeindeverfassung.

I. Zusammenstellung der wichstigsten deutschen Städteordnungen . 31
II. Die Magistratsverfassung 33
III. Die Bürgermeistereiverfassung 36
IV. Die badische Städteordnung 40
V. Die englische Gemeindeverfassung 43

Seite

C. Warum genügt die jetzige Gemeindeverfassung den Bedürfnissen der größeren Städte namentlich Stuttgarts nicht.

I. Darstellung der Entwicklung Stuttgarts 47
II. Dieser Entwicklung entspricht die Fortbildung der württ. Gemeindeverfassung nicht 50
III. Kritik der jetzigen Gemeindeverfassung für Stuttgart 51

D. Reformvorschläge.

I. Ablehnung der Magistratsverfassung 57
II. Beurteilung der Bürgermeistereiverfassung 59
1. in Württemberg und Stuttgart 60
2. bei auswärtigen Kommunalpolitikern und Praktikern . . . 62
III. Positive Vorschläge 65
1. Stellung des Ortsvorstehers 65
2. Stellung des Kollegiums 67
3. Künftige Stellung der besoldeten Gemeinderäte 69
4. Aufnahme von Bürgerdeputierten in das Kollegium 73
5. Einrichtung von Deputationen und Kommissionen 74
6. Form der Entschädigung der Kollegialmitglieder 75
7. Stellung Stuttgarts zu den Staatsaufsichtsbehörden 76

Quellen und Literatur.

Entwurf und Verhandlungen der Kommission der Abgeordnetenkammer zur Gemeindeordnung, insbes. Beilagen Band 89, 93, 94 und 98, Beilagen Band 23, Verhandlungen der Kommission der Standesherren, sowie Verhandlungen des Plenums der Abgeordnetenkammer, Protokoll Band 77, 78 und 82.

Verhandlungen der Kammer der Standesherren, Protokollband 23.

Dr. Michel: Kommentar zur Gemeindeordnung.

Fleischhauer: Kommentar zum Verwaltungsedikt.

Wintterlin: Geschichte der Behördenorganisation in Württemberg.

Dr. C. G. Wächter: Handbuch des württ. Privatrechts.

Robert v. Mohl: Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg.

Schriften des Vereins für Sozialpolitik: 123. Band.

Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte.

117. Band	Erster Band			Königreich Preußen.
	Zweiter „			
120. „	Vierter „	4.	Heft	Königreich Bayern.
120. „	„ „	1.	„	„ Sachsen.
	„ „	3.	„	Großherzogtum Baden.
122. „	Sechster „			Österreich.

Dr. A. W. Jebens: Die Stadtverordneten. 1905, Berlin. Verlag Julius Springer.

Ledermann, Dr. Walter: Die Städteordnung für die 6 östlichen Provinzen. Berlin 1902.

Kappelmann: Desgleichen. Berlin 1901.

Dr. Preuß: Das städt. Amtsrecht in Preußen. Berlin 1902.

Grotefond: Das innere Verwaltungsrecht in Preußen. Berlin 1892.

Schmoller, Gustav: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im deutschen Reich. 35. Jahrgang 1911.

Fußbahn: Magistrats- und Bürgermeistereiverfassung. Bonn 1910.

Schön: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. Leipzig 1897.

Geffken: Die Städte der Rheinprovinz mit besondererer Berücksichtigung der Stadt Cöln a. Rh. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 117, 1. Heft, Leipzig 1906).

Fuß: Das kommunale Leben der modernen Großstadt (Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 35. Jahrgang, 4. Heft, Leipzig 1911).

Sand: Die Abgrenzung der Befugnisse des Magistrats und der Stadtverordneten. Berlin 1914.

Meyer, G.: Deutsches Staatsrecht. 5. Aufl. Leipzig 1899.

Bornhak: Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts. Berlin 1884.

Acta Borussica: 6. Band.

Most: Die deutsche Stadt und ihre Verwaltung (Sammlung Göschen, Band 617, Berlin und Leipzig 1912).

Brandt: Studien zur Wirtschafts- und Verwaltungsgeschichte der Stadt Düsseldorf im 19. Jahrhundert. Düsseldorf 1902.

Zweigert: Die Verwaltung der Stadt Essen im 19. Jahrhundert. 1. Verwaltungsbericht der Stadt Essen. Essen 1902.

Feig: Zum 50jährigen Jubiläum der Rheinischen Städteordnung. Aufsatz im Preußischen Verwaltungsblatt, Jahrgang 27. 1906. Nr. 37.

Scholz: Magistrats- oder Bürgermeistereiverfassung. Aufsatz im Preussischen Verwaltungsblatt. Jahrgang 32. 1910, Heft 11.

Preuß: Zur Verwaltungsorganisation größter Städte. Aufsatz in der „Hilfe“ Wochenschrift für Politik, Literatur und Kunst, Nr. 47 (vom 20. November 1913) und Nr. 48 (vom 27. November 1913).

Weber von Sutner: Bayerische Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins. 10. Auflage. München 1913.

Dr. Walz: Das badische Gemeinderecht. 1. und 2. Lieferung. Heidelberg 1912 und 1913.

Die Städteordnung für das Großherzogtum Hessen vom 8. Juli 1911.

Halley: Die Gemeindeordnung für Elsaß-Lothringen. Straßburg 1896.

Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte. 7. Band, England, Frankreich, Nordamerika.

Dr. Simon: Englische Stadtverwaltung. Berlin und Leipzig 1911.

Sanders, William: Englische lokale Selbstverwaltung und ihre Erfolge. Berlin 1908.

Lowell, Lawrence: Die englische Verfassung. Leipzig 1913.

Wieks, Frederick: Britische Verfassung und Verwaltung. Leipzig 1909.

Dr. Köllreutter: Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England. Tübingen 1912.

Wittmayer: Studien zum französischen Gemeinderecht.

Schriften des Vereins für Sozialpolitik.

Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte in Frankreich Band 123.

Band 122. Österreich.

A. Geschichtlicher Überblick über die Entwicklung der württembergischen Gemeindeverfassung mit besonderer Berücksichtigung der Bestrebungen der Stuttgarter Stadtverwaltung auf Änderung des früheren Rechts.

I.

Die Geschichte der Selbstverwaltung der württembergischen Gemeinden ist verhältnismäßig jung. Bis zum Ende des 18. Jahrhunderts konnte von einem maßgebenden Einfluß der Bürgerschaft auf die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten nicht gesprochen werden.

Dies zeigt sich namentlich in dem Verhältnis der Bürgerschaft zu dem die Gemeinde verwaltenden Organ. Während die Bestellung desselben ursprünglich durch die ganze Bürgerschaft periodisch erfolgte, trat in Württemberg wie im übrigen Deutschland an die Stelle der periodischen Wahl durch die ganze Bürgerschaft die Kooptation und Lebenslänglichkeit. Die Ratsstellen kommen nach und nach in die Hände einiger weniger Familien, die Verfassung der Städte wird mehr und mehr eine oligarchische. Der sich selbst aus wenigen bevorrechteten Familien ergänzende Rat ist nicht mehr der Repräsentant der Bürgerschaft, er fühlt sich auch nicht als solcher, sondern betrachtet sich als eine kraft eigenen Rechts regierende Obrigkeit, eine direkte Verbindung mit den Bürgern besteht nicht mehr, diese sind Untertanen, aber nicht Teilhaber an der Gemeindeverwaltung. Es wurde zwar in Württemberg wie im übrigen Deutschland wiederholt der Versuch gemacht, der Bürgerschaft eine besondere Vertretung gegenüber dem Rat zu schaffen, aber diese Versuche blieben ohne erheblichen Erfolg.

Hand in Hand mit dem Zurückdrängen des Einflusses der Bürgerschaft selbst auf die Gemeindeverwaltung ging in Württemberg wie anderwärts ein steigendes Eingreifen des Landesherrn in die

Gemeindeangelegenheiten. Dieses Eingreifen ging zwar in Württemberg nicht ganz so weit wie in Brandenburg — Preußen, wo namentlich seit der Schaffung des stehenden Heeres die Selbständigkeit der Städte beinahe vollständig beseitigt und ihre Verwaltung in sehr weitgehendem Maße direkt staatlichen Beamten übertragen oder doch einer sehr umfassenden Aufsicht von Staatsbeamten unterworfen wurde.

Auch in Württemberg verstärkte sich jedoch der Einfluß des Landesherrn im Laufe der Zeit und kam namentlich darin zum Ausdruck, daß ein landesherrlicher Beamter zugleich den Vorsitz in dem Stadtratskollegium der Amtsstädte führte und damit auf die ganze Gemeindeverwaltung einen maßgebenden Einfluß ausübte.

Um ein Bild über die damaligen Verhältnisse zu gewinnen, sollen wenigstens die Hauptgrundzüge der früheren Gemeindeorganisation kurz geschildert werden.

Charakteristisch ist vor allem, daß bis zum Anfang des 19. Jahrhunderts wie beim Staat so auch in den Gemeinden die Rechtspflege und die Verwaltung vereinigt war. Die streitende und freiwillige Gerichtsbarkeit wurde durch das Gericht (die Gerichtsverwandten) ausgeübt. Zugleich bildete das Gericht auch die Verwaltungsbehörde der Gemeinde. An der Spitze des Gerichts stand in den Oberamtsstädten ein vom Landesherrn eingesetzter Beamter, Amtmann oder Vogt genannt, später Oberamtmann, in den übrigen Gemeinden der etwa vorhandene Amtmann oder andernfalls der Schultheiß. Die Mitglieder des Gerichts wurden ursprünglich von der Bürgerschaft periodisch gewählt. Dieses Wahlrecht der Bürgerschaft kam jedoch mehr und mehr ab und war jedenfalls schon im 16. Jahrhundert im wesentlichen beseitigt. An die Stelle der periodischen Wahl der Gerichtsmitglieder durch die Bürgerschaft war die Zuwahl durch die Gerichtsmitglieder getreten, das Gericht ergänzte sich selbst. Auch waren die Stellen allmählich lebenslänglich geworden. Das Gericht war ursprünglich wie gesagt alleinige Verwaltungsbehörde der Gemeinden. Später kam zum Gericht noch der Rat. Dieser sollte eigentlich zunächst die Gemeinde gegenüber dem Gericht vertreten, deshalb über vorkommende Mißbräuche wachen und nach seiner ursprünglichen Einrichtung besonders an der Vermögensverwaltung, sowie bei wichtigen Fragen über Gemeindeverhältnisse überhaupt, teilnehmen. Allein zu einer richtigen Erfüllung dieser Aufgaben hat dem Rat von Anfang an die nötige Selbständigkeit gefehlt, denn die Mitglieder des Rats wurden vom Gericht gewählt

und hatten das Bestreben, in das Gericht vorzurücken, zumal die Gerichtsverwandten Sporteln und Erkenngeld, in den Städten vielfach ein Wartgeld bezogen, während die Tätigkeit im Rat eine unentgeltliche war. Die Zuständigkeit und Machtbefugnis des Rats wurde daher mehr und mehr beschränkt. Seine Mitwirkung bei der Gemeindeverwaltung wurde von untergeordneter Bedeutung. Nach der Kommunordnung vom 1. Juni 1758 hatte der Rat nur noch an den Kirchen- und Schulvisitationen, an der Entscheidung über die Benützung der Kommunschafweide, sowie an der Instruierung der Amtsversammlungsdelegierten teilzunehmen. Auch hatte er zwei Deputierte zur Abhör der Gemeinderechnung als Urkundspersonen abzuordnen. Gerade in den größeren Gemeinden, den Oberamtsstädten, war ihm das Recht, an der Festsetzung und Umlage des Kommunschadens mitzuwirken, nicht eingeräumt.

Die Mitglieder des Rats wurden ebenso wie die des Gerichts nicht etwa von den Gemeindebürgern, sondern durch das Gericht und zwar auf Lebensdauer gewählt. Gericht und Rat wurden zusammen als „Magistrat“ bezeichnet. Bis zu der Verordnung der Kgl. Sektion der inneren Verwaltung vom 29. August 1812 hatten die Städte 6 Gerichts- und 6 Ratsverwandte, die Dörfer 4 Gerichts- und 2 Ratsverwandte. Durch die ebengenannte Verordnung wurde die Zahl der Magistratsmitglieder in den Oberamtsstädten auf höchstens 2 Bürgermeister, 8 besoldete und 2 unbesoldete Magistratspersonen, in allen übrigen Städten und in den Dörfern auf 1 Bürgermeister und 4 Magistratspersonen festgesetzt.

Der Einfluß der Bürgerschaft auf die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten war äußerst gering. Aus der dargelegten Entwicklung des Rats ergibt sich, daß seine ursprünglich beabsichtigte Verbindung mit der Bürgerschaft allmählich wieder wegfiel und seine Befugnisse mehr und mehr beschränkt wurden. Tatsächlich war nach wie vor auch in der Verwaltung der Gemeinde das Gericht die maßgebende Instanz. Auf die Zusammensetzung des Gerichts hatte aber die Bürgerschaft selbst allmählich jeden Einfluß verloren. Das Recht des einzelnen Bürgers in der Gemeindeverwaltung beschränkte sich vielmehr auf die Befugnis, bei den jährlichen Ruggerichten Beschwerden über die Gemeindeverwaltung und Vorschläge zu ihrer Verbesserung dem Oberamtmann vorzulegen. Es war zwar vorgesehen, daß von der Bürgerschaft Deputierte gewählt werden, um die Gemeinde gegenüber dem Magistrat zu vertreten. Allein dieses auf Gesetz oder Herkommen beruhende Institut der Gemeinde-

deputierten war tatsächlich niemals allgemein tätig geworden, vielfach war es überhaupt nicht in Tätigkeit getreten. Erst durch die Verordnung vom 7. Juni 1817 wurde das Institut allgemein organisiert. Auch wo es vorher ins Leben getreten war, wurden die Deputierten regelmäßig nicht durch die Bürger selbst, sondern durch das Gericht oder den Magistrat gewählt und spielten eine ganz untergeordnete Rolle.

Eine Selbstverwaltung der Gemeinden im heutigen Sinne gab es nicht.

II.

Ein neuer Abschnitt in der Geschichte der Gemeindeverfassung begann mit den drei ersten organischen Edikten vom 31. Dezember 1818 über die Gemeindeverfassung, die Oberamtsverfassung und die Verwaltung der Stiftungen, auf denen das Verwaltungsedikt vom 1. März 1822 für die Gemeinden, Oberämter und Stiftungen beruhte. Durch dieses Gesetz wurde die Verwaltung der Gemeinde einem von der Bürgerschaft zu wählenden Gemeinderat übertragen. An die Spitze des Gemeinderats trat ein von der Regierung aus drei von der Bürgerschaft vorgeschlagenen Kandidaten ernannter Ortsvorsteher.

Die organisatorische Neuordnung in Staat und Gemeinde hatte insbesondere auch die Trennung der Justiz von der Verwaltung gebracht. Die notwendige Folge hievon war, daß die bisherige Vereinigung der Stellung des staatlichen Bezirksbeamten mit der des Vorsitzenden des Magistrats in der Oberamtsstadt aufgehoben wurde, was auf die Freiheit der Gemeindeverwaltung und den Umfang der Selbstverwaltung natürlich den weittragendsten Einfluß hatte. Wenn auch der Ortsvorsteher zunächst noch von der Regierung auf Vorschlag ernannt wurde, so war er doch nun Gemeindebeamter geworden und stand der Staatsbehörde gegenüber, da er auf Lebenszeit ernannt wurde, viel unabhängiger da, als ein unmittelbarer Staatsbeamter.

Eine wichtige Änderung gegen seither erfolgte sodann bei der Wahl der Gemeinderatsmitglieder. An die Stelle der seitherigen Zuwahl durch das Kollegium selbst trat wieder die Wahl durch die Gemeindebürger. Die Wahl der Gemeinderatsmitglieder erfolgte mündlich zunächst auf 2 Jahre, bei der Wiederwahl nach Ablauf dieser Zeit auf Lebensdauer.

An der Lebenslänglichkeit der Gemeinderatsmitglieder glaubte man festhalten zu müssen, weil man nur einem aus lebenslänglichen Mitgliedern bestehenden Kollegium die nötige Zuverlässigkeit und Erfahrung zutraute. Um aber die daraus sich ergebende, aus der früheren Zeit wohl bekannte Gefahr der Alleinherrschaft der lebenslänglichen Magistrate zu beseitigen, wurde es unter dem unverkennbaren Einfluß Stein'scher Ideen für notwendig gehalten, dem lebenslänglichen Magistrat ein den Stadtverordneten der preußischen Städteordnung von 1808 nachgebildetes und an die altwürttembergischen Gemeindedeputierten erinnerndes Kollegium, den Bürgerausschuß, gegenüberzustellen. Der Bürgerausschuß soll dem Gemeinderat gegenüber die Bürgerschaft vertreten; er wird je auf 2 Jahre gewählt und alljährlich zur Hälfte erneuert.

Die ganze Einrichtung der Gemeindeverfassung der Edikte ist nach den Motiven auf die Existenz einer weiteren Gemeindevertretung und die so bewirkte Kontrolle des aus lebenslänglichen Mitgliedern bestehenden Magistrats (Gemeinderats) begründet. Der Bürgerausschuß sollte ein Gegengewicht gegen die mit der Lebenslänglichkeit verbundene Machtstellung des Gemeinderats bilden und als Vertreter der Bürgerschaft die Geschäftsführung des Gemeinderats kontrollieren. In diesem wichtigen Punkte, Einschränkung der Machtstellung der lebenslänglichen Magistrate, hatte die württembergische Neuorganisation der Gemeindeverfassung ganz dieselben Ziele wie alle Reformen der deutschen Gemeindeverfassungen jener Zeit überhaupt. Schwierigkeit bereitete von Anfang an die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen den beiden Kollegien. Die Hauptaufgabe des Bürgerausschusses sollte in der Kontrolle liegen, daneben war der Gemeinderat bei einzelnen wichtigen Verwaltungsmaßnahmen an seine Zustimmung gebunden, in andern Fällen sollte er das Gutachten des Bürgerausschusses einholen, der Gemeinderat konnte aber, solange nicht die staatliche Aufsichtsbehörde anders verfügte, auch abweichende Beschlüsse vollziehen.

Im Vergleich zu der Stein'schen Städteordnung von 1808 kann jedoch gesagt werden, daß die Stellung des Bürgerausschusses eine viel schwächere blieb als die der preußischen Stadtverordnetenversammlung, und die Rechte des Gemeinderats stärkere als die des preußischen Magistrats.

Bekanntlich wurde durch die preußische Städteordnung von 1831 das Machtverhältnis zwischen Magistrat und Stadtverordneten erheblich zu Gunsten des Magistrats verschoben und damit den

württembergischen Verhältnissen mehr angenähert. Immerhin blieb auch nach dieser Zeit jedenfalls in der Praxis die Stellung des württembergischen Bürgerausschusses eine schwächere als die der preußischen Stadtverordneten.

Charakteristisch für die württembergische Gesetzgebung über Gemeindeverfassung ist sodann insbesondere, daß für die größten wie für die kleinsten Gemeinden im Wesentlichen ganz dieselben Bestimmungen galten. Gutsbezirke im preußischen Sinne gab es in Württemberg nicht. Auch die in den neuen Landesteilen vorhandenen standesherrlichen oder ritterschaftlichen Dörfer bildeten eine für sich bestehende Gemeinde wie jedes andere Dorf mit allen Rechten und Pflichten einer Gemeinde; anders als in Preußen standen dem Grundherrn als solchen erhebliche öffentlich-rechtliche Befugnisse nicht zu. Wohl hat auch das Verwaltungsedikt die Gemeinden nach ihrer Größe in drei Klassen eingeteilt, allein diese Unterscheidung hatte nur in wenigen, ziemlich nebensächlichen Punkten eine sachliche Bedeutung. Während die anderen größeren deutschen Staaten, namentlich Preußen, scharf unterscheiden zwischen Stadt- und Landgemeinden und für beide eine ganz verschiedene Verfassung festsetzten, war dem früheren württembergischen Recht eine solche Unterscheidung fremd. Für Stuttgart galt genau die gleiche Gemeindeverfassung wie für die kleinste Gemeinde des Landes. Ja, eine Zeit lang war Stuttgart sogar auf einem wichtigen Gebiete der Selbstverwaltung minderen Rechts als alle anderen Gemeinden des Landes, indem durch ein Gesetz vom Jahr 1843 Stuttgart die Verwaltung der Ortspolizei genommen und der staatlichen Aufsichtsbehörde übertragen wurde. Erst im Jahre 1849 wurde Stuttgart auch auf diesem Gebiet wieder den anderen Gemeinden gleichgestellt. Dagegen war keine Rede davon, daß Stuttgart mit Rücksicht auf seine Größe und seine Eigenschaft als Landeshauptstadt eine besondere Verfassung und erweiterte Selbstverwaltungsrechte bekommen hätte. Und dabei blieb es noch auf lange Jahrzehnte hinaus. Zweifellos hängt dies mit dem damaligen wirtschaftlichen Zustand Württembergs zusammen. Der Gegensatz von Stadt und Land trat bei uns nicht so scharf hervor wie z. B. in Preußen, große Städte waren nicht vorhanden, eine Großindustrie gab es nicht. Das ganze Wirtschaftsleben zeigte kleinere und gleichmäßigere Verhältnisse.

Den ersten Anstoß zu einer Fortentwicklung der Gemeindeordnung brachte in Württemberg wie in einigen anderen deutschen

Staaten die politische Bewegung des Jahres 1848. Für Württemberg wurde durch das Gesetz vom 6. Juli 1849 insbesondere die geheime Wahl der Gemeinderatsmitglieder eingeführt, sowie, was besonders wichtig ist, die bis dahin bestandene Lebenslänglichkeit derselben beseitigt und das allgemeine Wahlrecht für die Gemeindewahlen eingeführt.

III.

Eine weitere Fortbildung des Gemeindeverfassungsrechtes wurde dann aber nach einer Reihe vergeblicher Versuche erst wieder durch das Gesetz vom 21. Mai 1891 erreicht. Durch dieses Gesetz wurde die Wahl des Ortsvorstehers durch die Gemeindebürger an Stelle des bloßen Vorschlags eingeführt und das Ernennungsrecht der Regierung auf ein Bestätigungsrecht eingeschränkt. Auch wurden jetzt zum erstenmal für die Verwaltung der größeren Stadtgemeinden einige besondere Bestimmungen getroffen, namentlich die Anstellung besoldeter Gemeinderäte ermöglicht und damit der Anfang zu einer besonderen Städteordnung gemacht.

Während, wie gesagt, alle übrigen größeren deutschen Staaten getrennte Ordnungen für Stadtgemeinden und Landgemeinden besitzen, gelten in Württemberg nach wie vor für alle Gemeinden im Wesentlichen dieselben Bestimmungen. Wie auch die Motive des Regierungsentwurfs zur Gemeindeordnung betonten, waren aber die größeren Stadtgemeinden seit Jahrzehnten aus dem Normalkleid des Verwaltungsedikts weit hinausgewachsen. Mit dem Gesetz von 1891 war nur den allernotwendigsten Bedürfnissen nach besonderen Vorschriften für die Verwaltung der größeren Städte Rechnung getragen.

Für uns ist von Interesse, die Stellung Stuttgarts zu den verschiedenen Reformbestrebungen kennen zu lernen.

Die bürgerlichen Kollegien der Stadt Stuttgart haben schon anläßlich der Vorbereitung des Entwurfs des Gesetzes vom 21. Mai 1891 eine Eingabe vom Gemeinderat mit 19 gegen 3, im Bürgerausschuss mit 19 gegen 1 Stimme beschlossen, an das Kgl. Ministerium des Innern gerichtet. Diese Eingabe beginnt mit dem Hinweis darauf, daß die bestehende Gemeindeverfassung dem Umfang der städtischen Gemeindeverwaltung nicht mehr genüge und daß für die Verwaltung einer größeren Stadt wie Stuttgart ein dringen-

des Bedürfnis nach Entlastung der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder und nach einem Verwaltungskollegium von größerer Kontinuität vorliegt, als diese von dem Gemeinderat in seiner bisherigen Gestalt geboten wird und gipfelt in der Bitte um Einführung einer Magistratsverfassung für die Stadt Stuttgart. Dabei wurden die Grundzüge der gewünschten Magistratsverfassung dahin bestimmt, daß

1. durch allgemeine direkte Wahl der Bürgerschaft je auf die Dauer von sechs Jahren eine Stadtvertretung von 50 bis 70 Mitgliedern berufen werden solle, welcher die Vertretung der Stadtgemeinde gegenüber dem Stadtrat und die Teilnahme an der Gemeindeverwaltung in dem Sinne zukäme, daß die Stadtvertretung in allen ihrer Mitwirkung vorbehaltenen Angelegenheiten (zu vergl. § 52 Ziff. 1—7 des Verwaltungsedikts) selbständige Anträge stellen darf, über welche der Stadtrat Beschluß zu fassen hat, daß weiterhin die Stadtvertretung berechtigt sein soll, in allen Gemeindeangelegenheiten, Beschwerden, Vorschläge usw. an den Stadtrat gelangen zu lassen und von demselben Bescheid unter Angabe der Gründe zu fordern. Der Stadtrat solle verpflichtet sein, der Stadtvertretung die Einsicht der Akten, deren sie zu ihren Beratungen bedarf, zu gestatten und sonstige Auskunft über ihre Beratungsgegenstände zu erteilen. Dem von der Stadtvertretung aus ihrer Mitte zu wählenden Vorsitzenden und seinem Vertreter, sowie den den Abteilungen des Stadtrats beigeordneten Mitgliedern der Stadtvertretung sollte eine ihrer Geschäftslast entsprechende, statutarisch festzusetzende Vergütung gewährt werden können, während im übrigen die Mitglieder der Stadtvertretung als solche für ihre Tätigkeit keinerlei Entgelt erhalten würden. Ihre Geschäftsordnung sollte die Stadtvertretung selbst feststellen, auch sollte sie berechtigt sein, zur Besorgung ihrer Geschäfte (Protokollführung und dergl.) Hilfskräfte beizuziehen;

2. die Führung der sämtlichen Geschäfte der laufenden Verwaltung und die Vertretung der Gemeinde nach Außen sollte dagegen dem aus dem Ortsvorsteher und der statutarisch bestimmten Zahl von besoldeten und unbesoldeten (bürgerlichen) Stadtratsmitgliedern bestehenden Stadtrat oder einzelnen Abteilungen desselben übertragen werden. In letztere sollten auch Mitglieder aus der Stadtvertretung und aus der Mitte der Bürgerschaft gewählt werden können.

Die Mitglieder des Stadtrats sollen von der Stadtvertretung gewählt werden und zwar die besoldeten auf einen Zeitraum von 6 bis 12 Jahren, die bürgerlichen Mitglieder auf 6 Jahre, letztere mit je hälftiger Erneuerung nach 3 Jahren. Die besoldeten Mitglieder sollen einen Gehalt beziehen, den bürgerlichen Mitgliedern soll durch Statut eine ihrer Geschäftslast entsprechende Vergütung ausgesetzt werden können.

Der Stadtrat soll befugt sein, Beschlüsse der Stadtvertretung, die er für ungesetzlich oder für unvereinbar mit dem Interesse der Gemeinde hält, zu beanstanden und eine nochmalige Beschlußfassung der Stadtvertretung herbeizuführen. Beharrt diese mit einer Mehrheit von $^2/_3$ der abgegebenen Stimmen auf dem gefaßten Beschluß, so soll es bei dem Beschluß der Stadtvertretung sein Bewenden haben, nur wenn es sich dabei um eine nach der Ansicht des Stadtrats den Gesetzen zuwiderlaufende Maßregel handelt, hätte der Stadtrat die Entscheidung der staatlichen Aufsichtsbehörde anzurufen.

3. Der Stadtvorstand sollte auf einen Zeitraum von sechs bis zwölf Jahren von der Stadtvertretung gewählt werden; seine Wahl unterliegt königlicher Bestätigung.

Diese Eingabe ging also davon aus, daß den besonderen Verhältnissen Stuttgarts die Möglichkeit der Anstellung von besoldeten Gemeinderäten nicht genügend Rechnung trage, es wurden vielmehr weitergehende Sonderbestimmungen für die Verwaltung der größeren Städte für nötig erachtet, insbesondere die indirekte Wahl der Stadtratsmitglieder vorgeschlagen, auch solle der Stadtvertretung, die das größere Kollegium bildet, bei Meinungsverschiedenheiten mit dem Stadtrat die maßgebende Stellung eingeräumt werden.

Bei den ständischen Verhandlungen über die Verwaltungsnovelle vom 21. Mai 1891 konnte diese Eingabe keine Berücksichtigung mehr finden, weil sie verspätet einkam. Es verblieb auch für Stuttgart bei den für alle Städte von mehr als 10000 Einwohnern vorgesehenen Bestimmungen. Der Abgeordnete der Stadt Stuttgart hatte sich schon in der Sitzung vom 17. Januar 1891 dahin ausgesprochen, daß nach seiner Auffassung und nach den Erklärungen des Staatsministers des Innern die besonderen, in der Verwaltungsnovelle vorgesehenen Bestimmungen für die größeren Stadtgemeinden „als Anfänge und Grundlagen späterer weitergehender gesetzlicher Bestimmungen zu betrachten“ seien und dass er

sich der vertrauensvollen Hoffnung hingebe, es werde der Wunsch der Stadt Stuttgart nach einer eigenen Gemeindeverfassung eine wohlwollende Aufnahme und Prüfung finden. In ähnlichem Sinne hatte der Staatsminister des Innern in der Sitzung vom 9. Januar 1891 erklärt, daß der Vorschlag des Entwurfs der Verwaltungsnovelle von 1891 ein Stadium der weiteren Überlegung des Übergangs schaffen werde und zwar mit der Maßgabe, daß, wenn die Verwaltung der Haupt- und Residenzstadt Stuttgart nach der Magistratsverfassung gestaltet werden solle, dann die Elemente, welche nunmehr in die Verwaltung eingeführt werden, nicht hemmend, sondern vorbereitend wirken.

IV.

Das Verlangen einer besonderen Städteordnung wurde auch in den folgenden Jahren immer wieder sowohl in den Wahlprogrammen politischer Parteien wie von den Vorständen größerer Städte erhoben.

In einer Eingabe der Stadtvorstände von Stuttgart, Ulm, Heilbronn, Esslingen, Cannstatt, Reutlingen, Gmünd, Göppingen, Tübingen, Ravensburg und Tuttlingen vom 12. November 1899, die um die Einräumung des Rechts an die Gemeinden bat, den Gemeinderatsmitgliedern Entschädigung für ihre Zeitversäumnis zu gewähren, wurde wiederholt darauf hingewiesen, daß die gegenwärtige Rechtslage, wonach die kleinsten und die größten Gemeinden des Landes mit verschwindenden Ausnahmen genau die gleiche Verfassung haben, den bestehenden tatsächlichen Zuständen d. h. den Bedürfnissen der größeren Städte so wenig gerecht werde, daß eine Abänderung des geltenden Rechts dringend notwendig sei. Am Schlusse dieser Eingabe wurde deshalb die Bitte gestellt, die Verabschiedung einer die Bedürfnisse auch der großen Gemeinden befriedigenden Gemeindeordnung oder nötigenfalls einer auf die Regelung der Verwaltung der größeren Städte sich beschränkenden Städteordnung nach Möglichkeit zu fördern.

Wie die besondere Verfassung der größeren Städte beschaffen sein soll, kam allerdings in keiner dieser Kundgebungen näher zum Ausdruck. Um bei der Ausarbeitung des Entwurfs der Gemeindeordnung Anhaltspunkte über die Wünsche Stuttgarts zu gewinnen, ersuchte das Ministerium des Innern im Dezember 1900 unter Hin-

weis auf die frühere Eingabe der Stadt Stuttgart vom 19. Januar 1891 um eine Äußerung der bürgerlichen Kollegien insbesondere darüber, ob und inwieweit die bürgerlichen Kollegien an den im Jahr 1891 gemachten Vorschlägen noch jetzt festhalten oder welche abweichenden Anschauungen sie bezüglich der gesetzlich festzustellenden Grundzüge der städtischen Verfassung und Verwaltung aus den besonderen Verhältnissen und Bedürfnissen der Stadt Stuttgart ableiteten. Statt der von den bürgerlichen Kollegien verlangten Äußerung berichtete der damalige Stadtvorstand dem Ministerium des Innern am 16. Februar 1901 seine persönliche Auffassung zu den gestellten Fragen, wobei er mitteilte, daß auch die Meinungen von Mitgliedern der bürgerlichen Kollegien verschiedener Parteistellung, mit denen er die Angelegenheit besprochen habe, berücksichtigt seien. Es würde zu weit führen, hier die teilweise erregten Erörterungen innerhalb und außerhalb der bürgerlichen Kollegien zu wiederholen, die sich später an den Umstand knüpften, daß die vom Königl. Ministerium verlangte Äußerung nicht von den bürgerlichen Kollegien, sondern nur vom Stadtvorstand abgegeben wurde.

In dieser Äußerung des Oberbürgermeisters v. Gauß wurden die im Jahre 1891 von den Stuttgarter bürgerlichen Kollegien gemachten Vorschläge namentlich hinsichtlich des Verhältnisses der beiden Kollegien zu einander nicht als eine geeignete Grundlage für eine wünschenswerte Gemeindeverfassung bezeichnet. Insbesondere wurde an denselben bemängelt die entrechtigte Stellung der verwaltenden Körperschaft, insofern die Befugnisse des Stadtrats in allen Sachen, die an die Stadtverordneten kommen, also in allen wichtigen Gemeindeangelegenheiten, auf ein Minimum herabgedrückt, d. h. auf ein Beanstandungsrecht beschränkt seien. Das Interesse der Gemeinde erfordere vielmehr die Einrichtung zweier verschieden zusammengesetzter und selbständig nebeneinander stehender Kollegien.

Die Aufgabe einer Gemeindeordnung für große Städte müsse offenbar sein, zwischen den die Geschäfte vorbereitenden und den darüber entscheidenden Organen der Stadtverwaltung eine solche Verbindung herzustellen, die es nach Möglichkeit ausschließe, daß die Verantwortung für die Erledigung der Gemeindeangelegenheiten in eine formale und rechtliche und in eine materielle und tatsächliche auseinanderfalle. Das Verwaltungskollegium müsse also in erster Linie eine genügende Anzahl berufsmäßiger Gemeindever-

waltungsmitglieder in seiner Mitte haben, die die wünschenswerte Brücke bilden zwischen dem für die Stadtverwaltung verantwortlichen Kollegium und dem Beamtenkörper. Was die Wahl der berufsmäßigen Mitglieder des Verwaltungskollegiums betreffe, so könne kaum in Frage kommen, daß sie durch die Bürgerschaft erfolge. Die Wahl müsse vielmehr einem engeren Kreis, als welcher wohl nur die Gemeindekollegien in Betracht komme, übertragen werden. Daß das Hauptverwaltungskollegium der Gemeinde auch aus bürgerlichen Mitgliedern — und zwar in größerer Anzahl als aus berufsmäßigen — zu bestehen habe, werde wohl von keiner Seite Widerspruch finden. Was deren Ernennung betreffe, so wäre ihre direkte Wahl durch die Bürgerschaft das Nächstliegende und eine solche würde sehr erheblichen Bedenken nicht unterliegen. Verkennen lasse sich aber allerdings nicht, daß bei der Auswahl nicht sowohl Parteizugehörigkeit und ähnliche Rücksichten als vielmehr die Qualifikation für eine Verwaltungstätigkeit die ausschlaggebende Rolle spielen sollte, und weiterhin wäre es höchst wünschenswert, wenn das eigentliche Stadtverwaltungsorgan eine gewisse Kontinuität besäße. Aus beiden Erwägungen werde man auch hier auf die Wahl durch die Gemeindevertretung hingewiesen, jedenfalls aber wäre es notwendig, diese auf die Wahl aus ihrer eigenen Mitte zu beschränken. Das Bedenken, es könnte den von der Gemeindevertretung Gewählten dieser gegenüber an der nötigen Selbständigkeit gebrechen, erscheine angesichts der Erfahrungen, die man außerhalb Württembergs mit den Magistratsmitgliedern und hier mit den besoldeten Gemeinderäten gemacht habe, nicht durchschlagend und es scheinen ihm daher in der Tat für die geplante Regelung gute und überwiegende Gründe zu sprechen.

Für den bisherigen Bürgerausschuß wurde die Ausgestaltung zu einer Art parlamentarischer Vertretung der Bürgerschaft gewünscht, was ihm ein liberalerer und demokratischerer Gedanke zu sein scheine als die direkte Wahl der Stadtratsmitglieder durch die Bürgerschaft. Außerdem sei eine beträchtliche Vermehrung seiner Mitglieder und deren Bestellung durch die Verhältniswahl notwendig, um im Bürgerausschuß eine Vertretung aller Bevölkerungschichten und möglichst vieler Berufsstände zu ermöglichen.

Weiter ist in diesem Bericht gesagt, daß „die Grundzüge der zukünftigen Gemeindeordnung, auf denen diese nach den Absichten der Regierung beruhen soll, unzweifelhafte und wesentliche Verbesserungen des bestehenden Zustands bedeuten."

Diese Äußerung des Stadtvorstands von Stuttgart im Jahre 1901 wich also in wesentlichen Punkten von den Vorschlägen der bürgerlichen Kollegien vom Jahre 1891 ab. Beide Vorschläge wollten es bei zwei Kollegien belassen und waren auch darin einig, daß das kleinere, das sogenannte Verwaltungskollegium, durch indirekte Wahl bestellt werden sollte. Dagegen gingen die Ansichten in diesen beiden Vorschlägen über die Stellung der beiden Kollegien zu einander wesentlich auseinander. Die Äußerung vom Jahre 1901 befürwortete zwei selbständig nebeneinander stehende Kollegien, also Coordination. Dies entspricht ja auch der Stellung der beiden Kollegien zueinander in der preußischen Magistratsverfassung, da nach ihr alle wichtigen Gemeindeangelegenheiten der Beschlußfassung beider städtischen Kollegien bedürfen, insofern die Stadtverordnetenversammlung ihre Beschlüsse nicht selbst zur Ausführung bringen darf, die Ausführung vielmehr Sache des Magistrats ist, sodaß seine jedesmalige Zustimmung nötig ist. Der Magistrat kann also nicht gezwungen werden, einen Beschluß der Stadtverordnetenversammlung, mit dem er nicht einverstanden ist, auszuführen. Ganz anders war das Verhältnis der beiden Kollegien zueinander in den Vorschlägen der Stadt Stuttgart vom Jahre 1891 gedacht; das Recht des Stadtrats, die Gemeindebeschlüsse auszuführen, war nicht ausdrücklich statuiert, es war vielmehr auf ein Beanstandungsrecht der Beschlüsse der Stadtvertretung beschränkt, und wenn die Stadtvertretung bei wiederholter Beschlußfassung mit einer Mehrheit von $^2/_3$ auf ihrem Beschluß beharrt, soll es bei diesem Beschluß der Stadtvertretung sein Bewenden haben; nur bei gesetzwidrigen Maßnahmen soll der Stadtrat eventuell die staatliche Aufsichtsbehörde anrufen können.

In diesem sehr wichtigen Punkt der Stellung der beiden Kollegien zueinander gingen also die von Stuttgart 1891 und 1901 gemachten Vorschläge erheblich auseinander, auch ließ hier die Äußerung von 1891 die notwendige Klarheit vermissen.

Außerdem berief das Kgl. Ministerium des Innern die Vertreter der Städte von mehr als 10 000 Einwohnern am 15. April 1901 zu einer Besprechung über die Gestaltung der Verfassung und Verwaltung der größeren Städte. An dieser Konferenz nahm auch der Oberbürgermeister von Stuttgart und vier weitere Mitglieder der bürgerlichen Kollegien teil. Dabei zeigten sich jedoch zwischen den Teilnehmern über die grundlegenden Fragen tiefgehende Meinungsverschiedenheiten. Insbesondere gingen die Meinungen darüber

auseinander, ob das Einkollegial- dem Zweikollegialsystem vorzuziehen sei. Während die Vertreter von Stuttgart und Heilbronn für das Zweikollegialsystem und eine vollständige Trennung beider Kollegien eintraten, sprachen sich die Vertreter sämtlicher übrigen Städte für die Verwaltung der Gemeinde durch ein einheitliches Kollegium aus. Mit der vorgeschlagenen indirekten Wahl der bürgerlichen Stadtratsmitglieder aus der Mitte der Stadtverordneten war die Konferenz einverstanden. Dagegen wurde offenbar nicht eingehend verhandelt über das wünschenswerte Verhältnis der beiden Vertretungskörper, über die ganze Rechtsstellung der beiden Kollegien zueinander, d. h. speziell darüber, ob an dem Grundsatz festgehalten werden soll, daß zu den wichtigen Entscheidungen der Gemeindeverwaltung übereinstimmende Willenserklärungen beider Kollegien erforderlich oder ob bei Bildung des Gemeindewillens beide gleichberechtigt sein oder die Entscheidung ganz oder vorwiegend in die Hand des einen Kollegiums gelegt werden soll. Wie sich später zeigte, entsprachen aber gerade in dieser wichtigen Frage die von der Regierung in ihrem Entwurf gemachten Vorschläge nicht den Wünschen der Stuttgarter Stadtverwaltung, sowie der der übrigen größeren Städte, und diese Differenz wurde später für das ganze Schicksal der Regierungsvorschläge entscheidend.

Über den fertigen Entwurf selbst wurde der Stadtverwaltung keine Gelegenheit mehr zur Äußerung gegeben, er wurde im Juli 1902 beim Landtag eingebracht.

In dem Entwurf zur Gemeindeordnung machte die Regierung den Versuch, die durch die Novelle von 1891 eingeführte Unterscheidung zwischen größeren Stadtgemeinden und den übrigen Gemeinden weiter auszubauen. Es sollte den größeren Stadtgemeinden in allen Beziehungen, durch welche sie sich von den anderen Gemeinden unterscheiden, eine entsprechende Sonderstellung gewährt werden und die Städte von mehr als 10000 Einwohnern eine besondere städtische Verfassung erhalten. Als Hauptforderung betonten die Regierungsmotive die Notwendigkeit, für größere Gemeinwesen eine klare Scheidung zwischen der Vertretung der Gemeindegenossen und dem Verwaltungsorgan zu schaffen. Erstere müsse durch die ihr zukommende Beschlußfassung über die wichtigen Gemeindeangelegenheiten der Verwaltung Ziel und Richtung geben und die Einhaltung überwachen. Das Stadtverordnetenkollegium sollte in Stuttgart aus 54 direkt von der Bürger-

schaft nach dem System der Verhältniswahl gewählten Mitgliedern bestehen. Das Verwaltungsorgan habe seinerseits diese Beschlüsse auf ihre Gesetz- und Zweckmäßigkeit zu prüfen und zu vollziehen und im übrigen die Gemeindeverwaltung selbständig zu führen. Die Aufgabe einer neuen Gemeindeverfassung müsse sein, für die größeren Stadtgemeinden zunächst die Gemeindevertretung nach Befugnissen und Zahl zu stärken. An der Führung der Verwaltung durch ein Kollegium solle festgehalten werden, da für die Einführung der Bürgermeistereiverfassung in Württemberg weder ein Bedürfnis noch ein Wunsch bestehe. Die Mitglieder des Verwaltungskollegiums, das in der Zahl gegen seither erheblich kleiner gedacht war — vorgeschlagen waren für Städte von mehr als 100000 Einwohnern zwölf bürgerliche Mitglieder und dazu eine geringere, durch Ortsstatut bestimmte Anzahl besoldeter Mitglieder —, sollte nicht mehr von der Gesamtheit der Gemeindegenossen, sondern von der Vertretung derselben und aus ihrer Mitte gewählt werden.

Die Befugnisse der Gemeindevertretung wurden nach dem Regierungsentwurf erheblich vermehrt, ihr das Recht der Initiative gegeben und im Zweifelsfalle ihre Zuständigkeit und Prävalenz anerkannt. Denn nach dem Regierungsvorschlag darf zwar die Stadtverordnetenversammlung ihre Beschlüsse nicht selbst zur Ausführung bringen, dies ist vielmehr Sache des Stadtrats und alle dem Stadtrat zur Ausführung überwiesenen Angelegenheiten bedürfen seiner Zustimmung. Versagt der Stadtrat seine Zustimmung, so hat er die Gründe der Versagung der Stadtverordnetenversammlung mitzuteilen. Erfolgt aber hierauf keine Verständigung, so hat auf Verlangen des Stadtrats oder der Stadtverordnetenversammlung eine gemeinschaftliche Beratung und Beschlußfassung beider Kollegien über den Gegenstand unter der Leitung des Oberbürgermeisters stattzufinden. Wenn auf Grund dieser Beratung die vereinigten Kollegien mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteilen aller abgegebenen Stimmen dem Beschlusse der Stadtverordnetenversammlung beitreten, so hat es hiebei sein Bewenden, es wäre denn, daß der gefaßte Beschluß die Befugnisse der Stadtverordnetenversammlung überschreitet oder sonst gesetzwidrig ist, in welchem Fall der Stadtrat die Entscheidung der Kreisregierung einzuholen hat.

Da die Stadtverordnetenversammlung zahlenmäßig erheblich stärker ist als der Stadtrat (nach dem Regierungsvorschlag 54

gegen höchstens 24 Mitglieder des Stadtrats einschließlich des Ortsvorstehers), so ist ihr durch diese Bestimmung ein bedeutendes Übergewicht dem Stadtrat gegenüber eingeräumt.

Diese von der Regierung gemachten Vorschläge über die Gemeindeverfassung für größere Stadtgemeinden wurden in der Öffentlichkeit und bei den landständischen Verhandlungen kurzerhand als Magistratsverfassung bezeichnet. Darüber, ob die Regierungsvorschläge mit Recht als Magistratsverfassung bezeichnet werden, kann man streiten.

Diese Vorschläge lehnten sich an die Verfassung an, die unter der Bezeichnung der Magistratsverfassung seit der Stein'schen Reform der kommunalen Organisation in Preußen besteht. Sie hatten mit dem preußischen Typus gemeinsam das Vorhandensein zweier Kollegien (im Gegensatz zur Bürgermeistereiverfassung), ferner daß von diesen beiden Kollegien das größere aus der direkten Wahl der Bürger hervorgeht, während das kleinere Kollegium indirekt durch die Gemeindevertretung gewählt wird. Auch die Abscheidung der Kompetenzen zwischen den beiden Kollegien war im wesentlichen nach den Bestimmungen der preußischen Magistratsverfassung erfolgt. Doch enthielten die Regierungsvorschläge in zwei nicht unwesentlichen Punkten Abweichungen von dem preußischen Vorbild, einmal durch die Bestimmung, daß die bürgerlichen Mitglieder des Stadtrats (Magistrats) von den Stadtverordneten aus ihren Reihen gewählt werden sollen und weiter durch die oben geschilderte Lösung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Kollegien. Dieser Vorschlag des Regierungsentwurfs ermöglichte eine Majorisierung des Stadtrats durch die Stadtverordneten. Damit wurde die Stellung des Stadtrats rechtlich erheblich herabgedrückt, er ist kein dem Stadtverordnetenkollegium koordiniertes Kollegium mehr. Eine solche Majorisierung ist der preußischen Magistratsverfassung fremd. Gelingt dort eine Einigung nicht, so kann nur jeder Teil auf Entscheidung des Bezirksausschusses antragen, falls die Sache nicht auf sich beruhen kann. An der Koordination des Magistrats mit der Stadtverordnetenversammlung ist in Preußen strenge festgehalten.

Gerade an diesem letzten Punkt setzte bald die Kritik an den Vorschlägen der Staatsregierung ein. Mit dem Entwurf beschäftigte sich auch eine am 17. Oktober 1902 abgehaltene öffentliche Versammlung württembergischer Gemeindevertreter, die bezüglich der für die größeren Stadtgemeinden vorgesehenen besonderen

Bestimmungen folgende Petition an die Ständeversammlung beschloß:

„Das Verhältnis, in dem nach dem Entwurf die an der Spitze der Verwaltung größerer Städte stehenden beiden Kollegien zueinander stehen, wird der natürlichen Aufgabe dieser Kollegien und den Bedürfnissen der Städte nicht gerecht. Eine zweckmäßige Organisation der Gemeindverwaltung ist nur möglich, wenn entweder die Vertretung der Bürgerschaft und die Verwaltung einem einzigen Kollegium übertragen wird oder wenn — im Anschluß an das bestehende Recht — Vertretung und Verwaltung zwischen zwei koordinierten Kollegien, von denen keines das andere majorisieren kann, verteilt wird."

Kurz darauf, im Dezember 1902, hat der Gemeinderat Stuttgart noch eine besondere Eingabe an die Abgeordnetenkammer gerichtet mit der Bitte, es möge der Entwurf der Gemeindeordnung, wenn einer Einzelberatung desselben nähergetreten werde, einer Umarbeitung in dem Sinne unterzogen werden, „daß die staatlichen Aufsichtsrechte erheblich beschränkt werden und daß zwar an die Spitze der Gemeindeorganisation zwei Kollegien gestellt werden, von denen das eine die Verwaltung zu führen, das andere diesem gegenüber die Bürgerschaft zu vertreten hätte, daß aber beide zu einander in ein Koordinationsverhältnis gesetzt werden".

Die darin enthaltenen Bedenken gegen den Regierungsentwurf wiederholte der Stadtvorstand von Stuttgart in einer an die Kommission der Abgeordnetenkammer gerichteten Äußerung vom 17. Februar 1904, in der mit eingehender Begründung die von dem Entwurf vorgesehene Stellung des Stadtrats und des Stadtverordnetenkollegiums und insbesondere die Möglichkeit der Majorisierung des Stadtrats durch die Stadtverordnetenversammlung als eine unbegründete Zurücksetzung des Stadtratskollegiums und als eine Quelle von Rivalitäten, unnötigen oder übereilten Erörterungen und Konflikten bekämpft wird.

Im Ganzen gelangte diese Äußerung vom 17. Februar 1904 zu dem Ergebnis, daß, nachdem dem für die mittleren und kleineren Gemeinden des Landes nach den Beschlüssen der Kommission beizubehaltenden Bürgerausschuß das Recht der Initiative eingeräumt worden sei, jeder Grund für eine grundsätzlich andere Normierung des Verhältnisses beider Kollegien zu einander in den großen Städten weggefallen sei. Vielmehr bedürfe es bloß noch einer geringfügigen Änderung des bestehenden Gesetzes hinsichtlich

der Rechtsstellung der besoldeten Gemeinderatsmitglieder. Im übrigen könne alles beim Alten bleiben, womit dann auch die indirekte Wahl der Mitglieder des Stadtrats wegfalle. Wolle aber die Zahl der Mitglieder der beiden Kollegien verschieden festgesetzt werden, so sei zur Ausgleichung im Falle der Durchzählung der Stimmen den Stadtratsmitgliedern ein entsprechendes Pluralstimmrecht einzuräumen.

Im Frühjahr 1904 befaßte sich auch eine von den bürgerlichen Kollegien besonders eingesetzte Kommission eingehend mit der neuen Gemeindeordnung. Die bürgerlichen Kollegien traten den Anträgen dieser Kommission bei, sodaß als Ergebnis der Beratungen dem Landtag übermittelt wurde, daß

1. nach der einstimmigen Meinung der bürgerlichen Kollegien „weder der Entwurf noch die Kommissionsbeschlüsse geeignet erscheinen, die allseitig angestrebte Verbesserung der Verwaltungseinrichtungen zu bieten, da weder das Verhältnis der beiden vorgeschlagenen Verwaltungskörper zu einander noch dasjenige der beiden Kollegien zur Beamtenschaft eine leichtere und bessere Bewältigung der Gemeindeaufgaben gewährleiste“;
2. die Mehrheit der bürgerlichen Kollegien sei vielmehr der Meinung, daß die über die Zusammensetzung und Zuständigkeit des Gemeinderats und Bürgerausschusses für die Landgemeinden und kleineren Städte nach dem Entwurf und den Kommissionsbeschlüssen getroffenen Bestimmungen „nur der Zuziehung des Instituts der besoldeten Gemeinderäte bedürfen, um auch für Stuttgart eine brauchbare Organisation zu erhalten.“ Aber auch die Minderheit spreche sich jedenfalls — zum Teil wenigstens insolange, als nicht das Einkollegialsystem zu erreichen sei — für die Koordination beider städtischen Kollegien aus.
3. Die Proportionalwahl, wie sie von der Kommission beschlossen wurde, wird einstimmig gutgeheißen.
4. Im Fall der Schaffung einer besonderen Städteverfassung müßte es nach der einstimmigen Meinung der Kollegien auch der Stadt Stuttgart freigestellt bleiben, dieselbe durch Gemeindesatzung anzunehmen oder die allgemeine Verfassung der mittleren Städte beizubehalten.

5. Ebenso sei es notwendig, die Bestimmung der Voraussetzungen der Wählbarkeit der besoldeten Gemeinderatsmitglieder der Gemeindesatzung zu überlassen.

Auch der württembergische Städtetag richtete noch am 30. Juli 1904 eine Eingabe an den Landtag, in der im Wesentlichen ausgeführt ist:

„Es ist anzuerkennen, daß in Ansehung der Verfassung der mittleren Städte durch die Beschlüsse der Kammer der Abgeordneten eine Verbesserung des gegenwärtigen Zustands herbeigeführt wird.

Für noch zweckmäßiger würde der württembergische Städtetag aber eine Verfassung nach Art der badischen gehalten haben, wie das die überwiegende Mehrheit der Stadtvorstände schon bei der Besprechung vom 15. April 1901 gegenüber dem Herrn Staatsminister des Innern ausgesprochen habe, eine Verfassung also, wonach ein Kollegium, in dem Stadtrat und Stadtverordnete vereinigt sind, das maßgebende Gemeindeverwaltungsorgan und der Stadtrat einen vom Plenum kontrollierten geschäftsführenden Ausschuß aus jenem Gesamtkollegium bilde.

Da die mittleren Städte mit der Möglichkeit rechnen müssen, früher oder später der für die großen Städte geplanten Ordnung unterstellt zu werden, halten sich auch ihre Vertreter für befugt, zu dieser Ordnung gleichfalls Stellung zu nehmen. Sie halten die für die großen Städte vorgesehene Regelung des Verhältnisses der beiden Kollegien zu einander und zu dem Beamtenkörper für verfehlt und unzweckmäßig und teilen durchaus die von den bürgerlichen Kollegien von Stuttgart dagegen geltend gemachten Bedenken. Sie würden diesen Bedenken einstimmig schon bei der Vorbereitung des Gesetzentwurfs Ausdruck gegeben haben, wenn sie, was bedauerlicherweise nicht geschehen sei, über das von dem Königl. Ministerium geplante Verhältnis zwischen den Gemeindekollegien gehört worden wären.“

Auch die Stadtverwaltungen von Ulm und Heilbronn hatten sich in besonderer Eingabe gegen die Einführung der Magistratsverfassung ausgesprochen.

Trotz dieser lebhaften Agitation blieb es jedoch zunächst in der Kommission der Abgeordnetenkammer sowohl bei der ersten wie bei der zweiten Lesung im Wesentlichen bei den Vorschlägen

der Regierung. Als erheblichere Änderungen, welche die Kommission an dem Regierungsentwurf vorgenommen hat, sind zu nennen: während die Regierung die Magistratsverfassung für alle größeren Städte über 10000 Einwohner vorgeschlagen hat, beschränkte die Kommission ihr Anwendungsgebiet auf die Städte mit über 50000 Einwohnern und ließ weiter zu, daß auch Städte bis zu 75000 Einwohnern die Magistratsverfassung nicht einführen. Sodann wurde die Zahl der Stadtverordneten in ein bestimmtes Verhältnis zur Zahl der Stadträte, von 3 : 1, gebracht. Für die Zahl der besoldeten und bürgerlichen Stadträte wurde ein festes Verhältnis bestimmt und zwar sollen die besoldeten nicht mehr als die Hälfte der bürgerlichen Mitglieder ausmachen.

Das weitere Schicksal der Regierungsvorlage ist bekannt. Die Abgeordnetenkammer stellte sich am 2. Dezember 1904 in Gegensatz zu den Beschlüssen der Kommission und beschloß, „die Artikel 58—120 des Entwurfs der Gemeindeordnung mit der Maßgabe an die Kommission zurückzuverweisen, daß in der Verfassung auch der großen Städte die Einrichtung eines Gemeinderats und Bürgerausschusses geschaffen und die Zulässigkeit der Berufung ihrer Vertreter durch direkte Verhältniswahl unter Ermöglichung der Ernennung von besoldeten Stadträten vorgesehen, auch die Frage der Vergrößerung des Bürgerausschusses unter Aufrechterhaltung und Gleichstellung beider Kollegien in Erwägung gezogen wird."

Damit war die sogenannte Magistratsverfassung gefallen.

Der von der Regierung unternommene Versuch, grundsätzlich, ähnlich wie in den meisten andern deutschen Staaten, in der Gemeindeverfassung zwischen Stadt und Land zu unterscheiden und den Städten eine besondere Städteordnung zu geben, war mißlungen. Auch nach der Gemeindeordnung ist es bei dem Grundsatz verblieben: für alle Gemeinden, ob groß oder klein, gilt die gleiche Gemeindeverfassung. Festgehalten wurde für alle Gemeinden an dem Zweikollegialsystem. Gemeinderat und Bürgerausschuß sind gleich groß. Beide Kollegien werden direkt von den Gemeindebürgern gewählt.

Für die großen (mit mehr als 50000 Einwohnern) und mittleren (mit mehr als 10000 bis 50000 Einwohnern) Städte gelten die gleichen Bestimmungen wie für alle andern Gemeinden. Ihren besonderen Verhältnissen ist durch einzelne Sonderbestimmungen Rechnung zu tragen gesucht, die aber an den geschilderten wesentlichen Grundlagen der Gemeindeverfassung nichts ändern. Sie

sind berechtigt, einen oder mehrere besoldete Mitglieder des Gemeinderats anzustellen. Ihre Zahl darf jedoch zuzüglich des Ortsvorstehers nicht mehr als den vierten Teil der unbesoldeten Mitglieder des Gemeinderats betragen. Die Normalzahl der Mitglieder des Bürgerausschusses ist ebenso groß wie diejenige der Mitglieder des Gemeinderats mit Einschluß des Ortsvorstehers und der besoldeten Gemeinderatsmitglieder.

Die Zahl der unbesoldeten Mitglieder des Gemeinderats beträgt in Städten von mehr als 100000 Einwohnern 24 bis 42. Stuttgart hat 4 besoldete und 30 unbesoldete Mitglieder des Gemeinderats, der Gemeinderat und der Bürgerausschuß hat also je 35 Mitglieder.

Die Wahl der unbesoldeten Mitglieder des Gemeinderats und der Mitglieder des Bürgerausschusses erfolgt nach dem Grundsatz der verhältnismäßigen Vertretung der Wähler. Beide Kollegien werden direkt durch die Bürgerschaft aus demselben Personenkreis und nach demselben Wahlverfahren gewählt, eine Trennung zwischen der Vertretung der Gemeindebürger und dem Verwaltungsorgan, wie sie in den andern deutschen Städteordnungen besteht, ist unserem württembergischen Recht fremd.

Gemeinderat und Bürgerausschuß stellen ganz in gleicher Weise eine Vertretung der Bürgerschaft dar. Für die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen den beiden Kollegien gelten für alle Gemeinden die gleichen Grundsätze. Dem Gemeinderat kommt die Vertretung der Gemeinde und die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten zu. Der Bürgerausschuß dagegen hat die Verwaltung zu überwachen und in den gesetzlich bestimmten Fällen bei der Verwaltung mitzuwirken. Durch die Gemeindeordnung ist die Stellung des Bürgerausschusses gegenüber dem früheren Recht erheblich gestärkt worden. Einmal dadurch, daß ihm das allgemeine Initiativerecht verliehen wurde, sodann dadurch, daß seine Zuständigkeit zur Mitwirkung bei einzelnen Verwaltungsakten ausgedehnt wurde. Namentlich auf dem Gebiete des Etats- und Geldverwilligungsrechts hat er ausgedehnte Befugnisse, so daß praktisch zu allen wichtigen, namentlich den mit Ausgaben verbundenen Verwaltungsakten seine Zustimmung eingeholt werden muß. Im übrigen hat aber das neue Recht an der grundsätzlichen Stellung der beiden Kollegien und an dem Verhältnis zu einander nichts geändert.

Ehe wir zur kritischen Betrachtung der seit der Gemeinde-

ordnung für die größeren Städte Württembergs geltenden Gemeindeverfassung übergehen, erscheint es zweckmäßig, eine kurze Darstellung der wichtigsten deutschen Städteverfassungen überhaupt zu geben.

Die deutschen Städte, namentlich die Großstädte, sind die hauptsächlichsten Träger der außerordentlichen Entwicklung Deutschlands im letzten halben Jahrhundert, durch die gerade die Gemeinden vor ganz neue, täglich wachsende Aufgaben gestellt wurden. Diese Aufgaben sind für die Städte als Glieder desselben Kultur- und Wirtschaftsgebietes im Wesentlichen die gleichen. Gleiche Aufgaben brauchen aber nicht notwendig auf dem gleichen Wege, durch dieselbe Organisationsform gelöst werden. Das ist für die Verfassung der deutschen Städte schon durch die geschichtliche Entwicklung und den Charakter Deutschlands als Bundesstaat ausgeschlossen. Doch lassen sich die Verfassungen für die deutschen Städte in einige wenige Grundformen einordnen, und es ist die Aufgabe des folgenden Abschnitts, die Hauptgrundzüge dieser Städteverfassungstypen zu schildern, da hieraus wertvolle Anhaltspunkte für unsere Verhältnisse gewonnen werden können.

B. Kurze Darstellung der wichtigsten deutschen, sowie der englischen Gemeindeverfassung.

I.

Deutschland zeigt auf dem Gebiet des Städteverfassungsrechts eine außerordentliche Mannigfaltigkeit. Nicht nur jeder Bundesstaat hat seine eigene Rechtsordnung auf diesem Gebiet, auch für die einzelnen Bundesstaaten besteht teilweise eine ganze Anzahl besonderer Gesetze, insbesondere ist regelmäßig eine besondere Städte- und Landgemeindeordnung erlassen. Im Königreich Preußen allein sind zurzeit 10 Gesetze in Kraft, die die Verfassung der Städte regeln; daneben bestehen noch beinahe ebensoviele besondere Landgemeindeordnungen. Die preußischen Städteordnungen sind, nach der Entstehungszeit geordnet, zurzeit folgende:

1. die Städteordnung für die 6 (nach Teilung der Provinz Preußen 7) östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853;
2. das Gesetz betreffend die Verfassung der Städte in Neu-Vorpommern und Rügen vom 31. Mai 1853;
3. die Städteordnung für Westfalen vom 19. März 1856;
4. die Städteordnung für die Rheinprovinz vom 15. Mai 1856;
5. die revidierte Hannoversche Städteordnung vom 24. Juni 1858;
6. das Gemeindeverfassungsgesetz für die Stadt Frankfurt a. M. vom 25. März 1867;
7. das Gesetz betreffend die Verfassung und Verwaltung der Städte und Flecken in der Provinz Schleswig-Holstein vom 14. April 1869;
8. Städteordnung für den Regierungsbezirk Wiesbaden vom 8. Juni 1891:
9. die Städteordnung für Hessen-Nassau vom 4. August 1897;
10. die Hohenzollernsche Gemeindeordnung vom 2. Juli 1900.

Teilweise sind diese Gesetze durch andere neuere Gesetze, so insbesondere das Landesverwaltungsgesetz, das Kommunalabgabegesetz

und das Kommunalbeamtengesetz, abgeändert und ergänzt worden.

Für Bayern ist maßgebend die bayrische Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins vom 29. April 1869; durch neuere Gesetze ebenso wie die pfälzische Gemeindeordnung vom gleichen Tage teilweise geändert;

für das Königreich Sachsen die revidierte Städteordnung sowie die Städteordnung für mittlere und kleine Städte vom 24. April 1873 geändert durch Gesetze vom 23. März 1880, vom 21. März 1902 und 25. Februar 1904;

für Württemberg die Gemeindeordnung vom 28. Juli 1906;

für Baden die Städteordnung vom 24. Juni 1874, geändert durch Gesetz vom 19. Oktober 1906, 26. September 1910;

für das Großherzogtum Hessen die Städteordnung vom 8. Juli 1911;

für Braunschweig die Städteordnung vom 18. Juni 1892 und

für Elsaß-Lothringen die Gemeindeordnung vom 6. Juni 1895.

Trotz der Vielgestaltigkeit dieses Städteverfassungsrechts lassen sich doch zwei typische Formen für die Verfassung der deutschen Städte feststellen, nämlich die Magistratsverfassung und die Bürgermeistereiverfassung. Die grundsätzlichen Unterschiede der beiden Verfassungen bestehen darin, daß bei der Magistratsverfassung im Sinne des preußischen Systems Ortsobrigkeit und Gemeindeverwaltungsbehörde ein Kollegium, der kollegial organisierte Magistrat, bildet im Gegensatz zu der Bürgermeistereiverfassung, wo die Verwaltungsgeschäfte von einer Einzelperson, dem Bürgermeister, geführt werden. Bei der Magistratsverfassung sind zwei Kollegien vorhanden, die von den Bürgern direkt gewählte Gemeindevertretung, das größere Kollegium, und ein kleineres Kollegium, der Magistrat, der von dem größeren Kollegium gewählt wird. Die Magistratsverfassung besteht in den östlichen Provinzen Preußens, in den Provinzen Hannover, Westfalen, Schleswig-Holstein, Hessen-Nassau, Frankfurt a. M., im Königreich Bayern rechts des Rheins, im Königreich Sachsen und in einigen kleineren deutschen Bundesstaaten. Die Bürgermeistereiverfassung ist dagegen im westlichen und mittleren Deutschland herrschend, namentlich in der preußischen Rheinprovinz, in der bayrischen Pfalz, in Hessen, Elsaß-Lothringen, sodann in dem größten Teil der thüringischen Staaten, im Herzogtum Anhalt und im Fürstentum Waldeck.

Um ein näheres Bild über die beiden typischen deutschen Gemeindeverfassungen zu gewinnen, ist es notwendig, die wichtigsten Bestimmungen derselben und insbesondere ihre charakteristischen Unterschiede zusammenfassend zu schildern.

II.

Für die Magistratsverfassung ist, wie schon gesagt, charakteristisch, daß die Gemeindeverwaltungsbehörde durch ein Kollegium gebildet wird. Dabei ist dieses Kollegium erheblich kleiner als das 2. Kollegium, die Versammlung der Stadtverordneten. Der Magistrat besteht aus dem Bürgermeister, einem Beigeordneten oder 2. Bürgermeister als Stellvertreter, einer Anzahl von Schöffen, Stadträten, Ratsherren (Ratsmännern) und, wo das Bedürfnis es erfordert, noch aus einem oder mehreren besoldeten Mitgliedern. Für die Zahl der Mitglieder des Magistrats gibt die Städteordnung einen gesetzlichen Rahmen, der aber durch ortsstatutarische Bestimmung geändert werden kann. Ein wesentliches Merkmal der Magistratsverfassung ist weiterhin, daß die Mitglieder des Magistrats indirekt von der Stadtverordnetenversammlung gewählt werden und zwar der Bürgermeister und die übrigen besoldeten Magistratsmitglieder auf 12 Jahre, die unbesoldeten auf 6 Jahre. Die gewählten Bürgermeister, Beigeordneten, Schöffen und besoldeten Magistratsmitglieder bedürfen der Bestätigung durch die Staatsaufsichtsbehörden. Dem Magistrat kommt die Stellung einer „öffentlichen Behörde“ zu. Seine Mitglieder sind öffentliche Beamte und zwar mittelbare Staatsbeamte.

Als Ortsobrigkeit und Gemeindeverwaltungsbehörde ist der Magistrat insbesondere bei folgenden Geschäften zuständig: er hat

1. die Gesetze, Verordnungen, Verfügungen vorgesetzter Behörden auszuführen und den ganzen Geschäftsgang bei der städtischen Verwaltung zu leiten und zu beaufsichtigen;

2. die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung vorzubereiten und auszuführen;

3. die Gemeindeanstalten,

4. die Einkünfte, sowie

5. das Eigentum der Stadt zu verwalten und ihre Rechte zu wahren;

6. die Gemeindebeamten anzustellen und zu beaufsichtigen:
7. die Stadtgemeinde nach außen zu vertreten und
8. die Gemeindeabgaben auf die Pflichtigen zu verteilen.

Soweit der Magistrat „Obrigkeit“ ist, ist er Staatsorgan und als solches allein der Aufsichtsbehörde, nicht auch der Kontrolle und Mitwirkung der Stadtverordnetenversammlung unterworfen.

Als Gemeindeverwaltungsbehörde ist der Magistrat nicht nur Exekutivbehörde, sondern gleichzeitig beschließende Behörde, da regelmäßig übereinstimmende Beschlüsse beider Kollegien erforderlich sind, um einen Willensentschluß der Gemeinde herbeizuführen.

An der Spitze der Verwaltung steht der Bürgermeister, der den Geschäftsgang zu beaufsichtigen hat. Er ist Vorsitzender im Magistratskollegium und Vorgesetzter sämtlicher Gemeindebeamten einschließlich der Magistratsmitglieder, wenn er auch über letztere eine förmliche Disziplinargewalt nicht hat. Er muß die dem Magistrat obliegenden Geschäfte für ihn und in seinem Namen in allen Fällen vorläufig allein besorgen, in denen die vorherige Beschlußnahme durch den Magistrat einen nachteiligen Zeitverlust verursachen würde. Er hat aber in diesem Fall in der nächsten Magistratssitzung die Angelegenheit der Beschlußfassung des Kollegiums zu unterbreiten.

In der preußischen Magistratsverfassung steht dem Verwaltungskollegium gegenüber die Stadtverordnetenversammlung. Für die Zahl derselben gibt das Gesetz ebenfalls einen gesetzlichen Rahmen, es ist aber zuläßig, durch statutarische Anordnungen hievon abweichende Festsetzungen zu treffen. Die Stadtverordnetenversammlung hat über alle Gemeindeangelegenheiten zu beschließen, soweit dieselben nicht ausschließlich dem Magistrate überwiesen sind. Sie hat ihr Gutachten abzugeben über alle Gegenstände, welche ihr zu diesem Zweck durch die Aufsichtsbehörden vorgelegt werden. Beschlüsse der Stadtverordneten bedürfen, wenn sie solche Angelegenheiten betreffen, welche durch das Gesetz dem Magistrat zur Ausführung überwiesen sind, der Zustimmung des letzteren. Die Stadtverordnetenversammlung darf ihre Beschlüsse in keinem Fall selbst zur Ausführung bringen. Sie kontrolliert die Verwaltung und ist daher berechtigt, sich von der Ausführung ihrer Beschlüsse und der Verwendung aller Gemeindeeinnahmen Überzeugung zu verschaffen. Zu diesem Zweck kann sie von dem Magistrat die Einsicht der Akten verlangen und Ausschüsse aus ihrer Mitte

ernennen, zu welchen der Bürgermeister ein Mitglied des Magistrats abzuordnen befugt ist.

Die Stadtverordnetenversammlung wählt alljährlich ihren Vorsitzenden und einen Stellvertreter desselben aus ihrer Mitte. Der Magistrat wird zu allen Versammlungen eingeladen und kann sich durch Abgeordnete vertreten lassen. Auch muß er gehört werden, so oft er es verlangt. Die Zusammenberufung der Stadtverordneten geschieht durch den Vorsitzenden derselben. Die Sitzungen der Stadtverordneten sind öffentlich.

Die Städteordnungen für die alten Provinzen Preußens, Kurhessen und Frankfurt a. M. kennen nur getrennte Versammlungen und Beschlußfassungen des Magistrats und der Stadtverordneten. Jedes der beiden städtischen Kollegien tritt stets für sich allein in Tätigkeit. Der Magistrat wird zwar zu den Versammlungen der Stadtverordneten zugezogen, hiedurch wird aber keine gemeinschaftliche Versammlung der beiden Kollegien herbeigeführt, Beschlüsse faßt trotz Anwesenheit des Magistrats allein die Stadtverordnetenversammlung. Der Magistrat hat in der Stadtverordnetenversammlung kein Stimmrecht, er kann nur verlangen, gehört zu werden. Wohl aber bedarf bei der Magistratsverfassung jeder Beschluß der Stadtverordneten, der Angelegenheiten betrifft, welche durch das Gesetz dem Magistrat zur Ausführung überwiesen sind, der Zustimmung des Magistrats. Die Stadtverordnetenversammlung darf ihre Beschlüsse regelmäßig nicht selbst ausführen, vielmehr ist der Magistrat zur Ausführung berufen. Zu allen seiner Ausführung bedürfenden Beschlüssen ist auch seine Zustimmung notwendig. Erst mit dieser Zustimmung kommt rechtlich ein Gemeindebeschluß überhaupt zustande; gegen den Willen des Magistrats kann also ein Gemeindebeschluß regelmäßig nicht ausgeführt werden. Versagt der Magistrat seine Zustimmung zu einem Beschluß der Stadtverordnetenversammlung, so muß er die Gründe seines abweichenden Verhaltens der Versammlung mitteilen; erfolgt darauf eine Verständigung, so ist die Sache materiell erledigt; gelingt eine solche Verständigung nicht, so kann jede der beiden Körperschaften zum Zweck der Herbeiführung einer Einigung die Einsetzung einer gemeinschaftlichen Kommission verlangen, in der dann die Angelegenheit weiterverhandelt wird. Die Beschlüsse solcher Kommissionen haben natürlich nur die Eigenschaft eines Votums, gebunden ist daran weder der eine noch der andere Teil. Gelingt die Einigung auf diesem Wege nicht, so kann jeder Teil

auf Entscheidung des Bezirksausschusses antragen, falls die Sache nicht auf sich beruhen kann.

Beide Kollegien sind durchaus koordiniert, keines ist dem andern übergeordnet.

Praktisch spielen bei der Magistratsverfassung eine wichtige Rolle die Kommissionen, Deputationen und Ausschüsse. Besonders wichtig sind namentlich die sogenannten Verwaltungsdeputationen. Zur dauernden Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Geschäftszweige, sowie zur Erledigung vorübergehender Aufträge können besondere Deputationen entweder bloß aus Mitgliedern des Magistrats oder aus Mitgliedern beider Gemeindebehörden oder aus letzteren und aus stimmfähigen Bürgern gewählt werden. In solche Verwaltungsdeputationen können also insbesondere auch stimmfähige Bürger berufen werden, die nicht dem Magistrat oder der Stadtverordnetenversammlung angehören. Diese Kommissionen und Deputationen sind in allen Beziehungen dem Magistrat untergeordnet, sie haben unter seiner Aufsicht und nach seinen Anordnungen ihre Geschäfte zu führen und stehen mit der Stadtverordnetenversammlung oder anderen Behörden nicht in direkter Geschäftsverbindung. Den Vorsitz in diesen Kommisionen führt stets das älteste, der Kommission angehörende, Magistratsmitglied.

III.

Die typische Form der Städteverfassung mit Bürgermeistereisystem bildet die rheinische Städteordnung vom 15. Mai 1856. Sie beruht auf dem aus der französischen Kommunalverfassung herübergenommenen Prinzip der bureaukratischen Organisation des Gemeindevorstands. Nach ihr ist Ortsobrigkeit und Gemeindeverwaltungsbehörde eine Einzelperson, der Bürgermeister. Er führt zugleich den Vorsitz in der Stadtverordnetenversammlung. Die dem Bürgermeister zugewiesenen Geschäfte decken sich im Wesentlichen mit der nach der Magistratsverfassung dem Magistrat eingeräumten Zuständigkeit. Er hat insbesondere

1. die Gesetze und Verordnungen sowie die Verfügungen der ihm vorgesetzten Behörden auszuführen, sowie den ganzen Geschäftsgang bei der städtischen Verwaltung zu leiten und zu beaufsichtigen;

2. die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung vorzubereiten und, sofern dieselben von ihm nicht förmlich beanstandet werden, zur Ausführung zu bringen.

Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, welche deren Befugnis überschreiten oder die Gesetze verletzen, hat der Bürgermeister entstehendenfalls auf Anweisung der Aufsichtsbehörde mit aufschiebender Wirkung unter Angabe der Gründe zu beanstanden. Gegen die Verfügung des Bürgermeisters steht der Stadtverordnetenversammlung die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu. Wenn ferner von der Stadtverordnetenversammlung ein Beschluß gefaßt wird, welcher das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzt, so ist der Bürgermeister verpflichtet, die Ausführung des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung zu beanstanden und wenn diese bei nochmaliger Beratung auf ihrem Beschluß beharrt, die Entscheidung des Bezirksausschusses einzuholen, welcher über die hervorgetretene Meinungsverschiedenheit beschließt, wenn die Angelegenheit nicht auf sich beruhen kann. Im übrigen kann aber der Bürgermeister, der selbst Mitglied und Vorsitzender der Stadtverordnetenversammlung mit vollem Stimmrecht und bei Stimmengleichheit sogar mit entscheidender Stimme ist, bei den Beschlußfassungen der Stadtverordnetenversammlung überstimmt werden, während nach der preußischen Magistratsverfassung die Stellung beider Kollegien zu einander durchaus auf dem Grundsatz des Dualismus beruht und demgemäß jeder innerhalb der Zuständigkeit der Gemeindevertretung gefaßte Beschluß zu seiner Verwirklichung der ausdrücklichen Zustimmung des Magistrats und Gemeindevorstands bedarf. Das kleinere Kollegium des Magistrats kann nicht überstimmt werden, beide Kollegien sind durchaus koordiniert.

Auch nach der Bürgermeistereiverfassung darf die Stadtverordnetenversammlung ihre Beschlüsse in keinem Fall selbst ausführen, dies ist vielmehr Sache des Bürgermeisters. Soweit dem Bürgermeister die eben aufgeführten Beanstandungsrechte gegeben sind, handelt er dabei nicht als Mitglied der Stadtverordnetenversammlung, sondern als eigenes selbständiges Organ zur Wahrnehmung kommunaler und staatlicher Interessen. Dasselbe ist der Fall bezüglich aller Geschäfte, die dem Bürgermeister als Ortsobrigkeit und Gemeindeverwaltungsbehörde übertragen sind. In dieser Eigenschaft hat er insbesondere weiterhin

3. die städtischen Gemeindeanstalten zu verwalten und diejenigen, für welche besondere Verwaltungen eingesetzt sind, zu beaufsichtigen;
4. die Einkünfte der Stadtgemeinde zu verwalten, die auf dem Etat oder besonderen Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung beruhenden Einnahmen und Ausgaben anzuweisen und das Rechnungs- und Kassenwesen zu überwachen;
5. das Eigentum der Stadtgemeinde zu verwalten und die Gemeinde in Prozessen, sowie nach außen zu vertreten;
6. die Gemeindebeamten anzustellen, nachdem die Stadtverordneten darüber vernommen sind;
7. die städtischen Gemeindeabgaben und -Dienste auf die Pflichtigen zu verteilen.

Er hat ferner über alle Ausgaben und Einnahmen den Voranschlag zu entwerfen und dafür zu sorgen, daß der Haushalt nach dem Voranschlag geführt wird.

Die gesamte laufende Gemeindeverwaltung, soweit sie gesetzlich dem Gemeindevorstand zusteht, wird also grundsätzlich vom Bürgermeister und unter seiner Verantwortung geführt. Da aber selbst in kleineren Städten eine solch höchst persönliche Verwaltung tatsächlich zu den Unmöglichkeiten gehört, so werden dem Bürgermeister mindestens 2, wo aber das Bedürfnis es erfordert, mehrere Beigeordnete zugesellt.

Der Bürgermeister und die besoldeten Beigeordneten werden auf 12 Jahre, eventuell auf Lebenszeit durch die Stadtverordnetenversammlung gewählt. Sie bedürfen der Bestätigung durch die staatlichen Aufsichtsbehörden. Die Beigeordneten sind bestimmt, einzelne Amtsgeschäfte, welche der Bürgermeister ihnen aufträgt, zu besorgen und ihn in Verhinderungsfällen und während der Erledigung des Amts zu vertreten. Tatsächlich gestaltet sich die Geschäftsverteilung natürlich so, daß jeder Beigeordnete eine Reihe von Dezernaten der lokalen Verwaltung zu wesentlich selbständiger Bearbeitung dauernd vom Bürgermeister zugewiesen erhält. Doch tritt der Beigeordnete nach außen stets nur als vertretender Gehilfe des Gemeindevorstands auf und der Bürgermeister ist jederzeit in der Lage, in den Geschäftsbereich jedes seiner Beigeordneten mit selbständigen Verfügungen einzugreifen oder dem Beigeordneten das ihm übergebene Dezernat ganz zu entziehen. Als

Stellvertreter des Bürgermeisters haben sie in seiner Vertretung auch die Rechte als Vorsitzender in der Stadtverordnetenversammlung und in den Kommissionen wahrzunehmen.

Die Stadtverordnetenversammlung hat nach der rheinischen Städteordnung im wesentlichen die gleichen Kompetenzrechte wie die nach der preußischen Magistratsverfassung für die östlichen Provinzen. Praktisch ist dabei ihre Machtbefugnis erheblich größer als nach der Magistratsverfassung, denn bei letzterer bedarf jeder Beschluß der Stadtverordneten zu seiner Ausführung der Zustimmung des Magistrats, während nach der Bürgermeistereiverfassung in den der Beschlußfassung der Stadtverordneten unterliegenden Fällen der Bürgermeister lediglich Vollzugsorgan der Stadtverordneten ist und die Beschlüsse derselben nur in den gesetzlich bestimmten Fällen beanstanden kann.

Charakteristisch für die rheinische Städteordnung ist weiterhin, daß die Zahl der Stadtverordneten wesentlich kleiner ist als nach der Magistratsverfassung. Das Gesetz sieht einen Rahmen vor bei 10—30000 Einwohnern 24, bei mehr als 30000 Einwohnern 30 Mitglieder, doch kann durch ortsstatutarische Anordnung die Zahl der Stadtverordneten anders festgesetzt werden. Auch soweit von dieser Befugnis Gebrauch gemacht ist, hält sich die Zahl der Mitglieder der Stadtverordneten in den rheinischen Städten doch erheblich unter der nach der preußischen Magistratsverfassung. **Vergl. im Einzelnen Beil. 5.**

Für die Deputationen und Kommissionen gelten im Wesentlichen die gleichen Bestimmungen wie bei der Magistratsverfassung. Die Deputationen sind in allen Beziehungen dem Bürgermeister untergeordnet; zu ihnen können auch solche Bürger zugezogen werden, die nicht dem Stadtverordnetenkollegium angehören. Den Vorsitz führt der Bürgermeister oder der von ihm hiezu beauftragte Beigeordnete.

Von der Bildung besonderer Deputationen und Kommissionen wird sehr weitgehender Gebrauch gemacht, die gesamte laufende Verwaltung wird, soweit nicht der Bürgermeister allein zuständig ist, praktisch durch sie erledigt, wobei zu beachten ist, daß rechtlich diese Deputationen nicht zu selbständigem Handeln befugt, vielmehr in allen Beziehungen dem Bürgermeister untergeordnet sind.

IV.

Eine besondere Stellung unter den deutschen Gemeindeverfassungen nimmt noch die badische Städteordnung ein. Das badische Recht bildet einen Übergang vom Einkollegial- zum Zweikollegialsystem. Die Vertretung der Bürgerschaft der badischen Städte bildet der Bürgerausschuß. Die Zusammensetzung des Bürgerausschusses zeigt die Eigentümlichkeit, daß sich in demselben zwei Klassen von rechtlich durchaus verschieden qualifizierten Mitgliedern befinden, nämlich die von den wahlberechtigten Bürgern direkt berufenen Stadtverordneten und daneben die Mitglieder des Stadtrats, die nicht unmittelbar von den Bürgern, sondern im Weg eines indirekten Verfahrens durch die Mitglieder des Bürgerausschusses selbst gewählt werden. Die Zahl der Stadtverordneten ist gesetzlich bestimmt, sie beträgt in allen Gemeinden mit mehr als 2000 Bürgern 96. Die Zahl der Stadtratsmitglieder wird durch Ortsstatut geregelt. Den Vorsitz im Bürgerausschuß führt der Vorsitzende des Stadtrats, also der Oberbürgermeister.

Die Verwaltung der Gemeinde ist grundsätzlich dem Stadtrat anvertraut. Er wird gebildet aus dem Oberbürgermeister, einem oder mehreren Beigeordneten mit der Bezeichnung Bürgermeister und einer Anzahl von Stadträten. Die Bestimmung der Zahl der Beigeordneten und Stadträte erfolgt durch Ortsstatut. Die Bürgermeister sind die Stellvertreter und Amtsgehilfen des Oberbürgermeisters. Im Verhältnis zu einander sind sie nicht gleich geordnet. Die Ausübung der Stellvertretung des Oberbürgermeisters regelt sich nicht nach dem Dienstalter, diese Vertretung ist vielmehr ein für allemal mit einer gewissen Bürgermeisterstelle verknüpft, deren Inhaber dann die Bezeichnung 1. Bürgermeister führt. Die Zahl der Stadträte schwankt in den einzelnen Städten erheblich. Die kleineren Städte haben 14, die mittleren 18—20, die größten Städte bis zu 27 Stadträte, sodaß das gesamte Stadtratskollegium 15—31 Personen umfaßt. Sämtliche Stadtratsmitglieder werden auf bestimmte Zeit gewählt und zwar die berufsmäßig tätigen auf 9 Jahre, die ehrenamtlichen auf 6. Gewählt werden sie durch den Bürgerausschuß, also von den Stadtverordneten und den Mitgliedern des Stadtrats zusammen. Ein staatliches Bestätigungsrecht besteht nicht. Die Verhandlungsform des Stadtrats ist kollegial, er verhandelt nichtöffentlich. Den Vorsitz führt der Oberbürgermeister, der die Geschäfte vorbereitet und

die gefaßten Beschlüsse vollzieht. Der Oberbürgermeister ist den einzelnen Mitgliedern des Stadtrats nicht übergeordnet, kann ihnen keine bindenden Anweisungen erteilen und befindet sich auf dem Gebiet der Gemeindeverwaltung selbst dem gesamten Kollegium gegenüber nicht im Verhältnis eines selbständigen Gemeindeorgans. Die rechtlich unselbständige Stellung des Oberbürgermeisters kommt in formeller Beziehung auch dadurch zum Ausdruck, daß alle Beschlüsse der Gemeindeverwaltung, wenn sie auch vom Oberbürgermeister unterzeichnet werden, im Namen des Stadtrats hinausgehen unter Gegenzeichnung des Ratschreibers. Dagegen hat der Oberbürgermeister im sogen. übertragenen Wirkungskreis selbständige, vom Stadtrat unabhängige Befugnisse, er hat solche insbesondere auf polizeilichem Gebiete; polizeiliche Vorschriften mit fortdauernder Geltung bedürfen der Zustimmung des Stadtrats.

Was das Verhältnis des Bürgerausschusses zu dem Stadtrat betrifft, so sind die Befugnisse des Bürgerausschusses erheblich geringer als die der Stadtverordnetenversammlung nach der preussischen Magistratsverfassung oder der rheinischen Städteordnung. Der Bürgerausschuß ist zur Mitarbeit an der Gemeindeverwaltung nur in einzelnen vom Gesetz genau bestimmten Fällen berufen. Eine allgemeine Vollmacht des Inhalts, bei einer jeden Gemeindeangelegenheit als Beschlußorgan mitzuwirken, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist, wie sie die preußische Städteordnung vom 30. Mai 1853 für die Stadtverordnetenversammlung festsetzt, ist dem badischen Recht unbekannt. Der Bürgerausschuß besitzt nach badischem Recht insbesondere auch kein Recht auf Ausübung einer fortlaufenden Kontrolle über sämtliche Handlungen der Gemeindeverwaltung. Auch auf dem Gebiet der Überwachung ist seine Kompetenz ausdrücklich auf diejenigen Angelegenheiten beschränkt, bezüglich deren er bei der Beschlußfassung mitgewirkt hat. Das badische Gemeinderecht kennt auch keine ständigen Kommissionen des Bürgerausschusses. Die Gemeindevertretung besitzt nicht das Recht der selbständigen Versammlung, kann auch die Geschäftsordnung nicht selbständig festsetzen, sie wird zusammenberufen durch den Willen des Stadtvorstands. Der Bürgerausschuß steht dem Stadtrat zwar als ein unabhängiges, keineswegs aber als ein übergeordnetes Organ gegenüber. Die Präsumtion spricht für die Zuständigkeit des Stadtrats, dessen Beschluß, wo nichts anderes durch Gesetz ausdrücklich bestimmt ist, als Äußerung des Gemeindewillens gilt. Die beschränkte Zuständigkeit des

Bürgerausschusses kommt auch dadurch zum Ausdruck, daß die Zahl der Tagungen, zu denen die Bürgerausschüsse der badischen Städte zusammentreten, eine unverhältnismäßig geringe ist. So hat z. B. der Bürgerausschuß in

Vergl. die Beilage 5.

Mannheim	13	Sitzungen	mit zus.	85	Gegenständen
Karlsruhe	13	„	„ „	84	„
Freiburg i. B.	16	„	„ „	51	„

im Jahre 1913 abgehalten. Die badische Städteordnung kann deshalb jedenfalls vom Standpunkt derer, die einen möglichst großen Einfluß der von der Bürgerschaft direkt gewählten Vertreter sicherstellen wollen, nicht als vorbildlich hingestellt werden. Auch in anderer Beziehung hat sie eine so große Anzahl Mängel, daß es verwunderlich erscheinen muß, daß der württembergische Städtetag diese Organisation als vorbildlich vorschlagen konnte. Auch in Baden selbst ist die Mehrzahl der Sachverständigen von den Mängeln der badischen Städteordnung überzeugt.

Die badische Gemeindeverfassung ist namentlich außerordentlich schwerfällig. Freiburg z. B. mit etwas über 80000 Einwohnern hat 96 Stadtverordnete, ein Gesamtkollegium von 117 Mitgliedern, Breslau mit Magistratsverfassung bei 512000 Einwohnern 102 Stadtverordnete, Köln mit Bürgermeistereiverfassung bei 516000 Einwohnern 51 Stadtverordnete, jetzt nach den Eingemeindungen 640000 Einwohner und 60 Stadtverordnete. Die badische Gemeindeverfassung hat also weitaus das größte Kollegium, was natürlich die Verwaltung außerordentlich erschwert und die Übertragung zahlreicher Befugnisse, namentlich solche der laufenden Verwaltung an ein so zusammengesetztes Kollegium geradezu unmöglich macht. Dazu kommt die unzweckmäßige Kompetenzabgrenzung zwischen den beiden Kollegien, die namentlich ein Überstimmen des Stadtrats ermöglicht.

Die Teilnahme des von der Bürgerschaft direkt gewählten Bürgerausschusses an der Verwaltung ist gering, bei seiner Größe ist es auch gar nicht möglich, ihn in erheblichem Umfang an der laufenden Verwaltung zu beteiligen.

Das Verhältnis zwischen Stadtrat und Bürgerausschuß ist unklar und inkonsequent. Jedenfalls fehlen der badischen Gemeindeverfassung die wesentlichen Vorzüge eines konsequent durchgeführten Zweikollegialsystems, während gerade ihre Besonderheiten die Nachteile dieses Systems noch vermehren.

Sie kann bei einer Reform jedenfalls nicht als Vorbild dienen.

V.

Eine kurze Darstellung des englischen Gemeindeverfassungsrechts erscheint deshalb geboten, weil England nicht nur auf dem verfassungsrechtlichen und politischen Gebiet überhaupt eine alte, vielfach für das Festland vorbildlich gewordene Tradition hat, sondern namentlich auf dem Gebiete der Selbstverwaltung im Lauf der letzten Jahrzehnte auf uns befruchtend gewirkt hat, weshalb vielfach auf dieses Vorbild hingewiesen wird.

In England wird die Stadtgemeinde als öffentlich rechtlicher Verband durch das town council vertreten, und zwar durch dieses Organ allein. England hat also durchweg das Einkollegialsystem, das Zweikollegialsystem ist ihm vollständig fremd. Einen Magistrat als Gemeindeverwaltungsbehörde, gebildet durch berufsmäßige Beamte, verstärkt durch einige nicht berufsmäßige Mitglieder, gibt es in England nicht. Ein Berufsbeamtentum wie bei uns ist dort überhaupt nicht ausgebildet. In Deutschland ruht ein wesentlicher Teil der Arbeit und Verantwortung einer Stadtverwaltung auf den berufsmäßigen Mitgliedern, weshalb namentlich in der Magistratsverfassung jenen auch eine machtvolle Stellung eingeräumt ist, da regelmäßig ihr Beschluß dem der Stadtverordneten gleichgestellt ist und zu allen bedeutenden Maßnahmen ein übereinstimmender Beschluß beider Körperschaften notwendig ist. Dem englischen Recht ist ein Berufsbeamtentum bei der Stadtverwaltung im deutschen Umfang fremd. Bei der Ausdehnung der Aufgaben der englischen Stadtverwaltung mußten zwar auch die englischen Städte neuerdings mehr und mehr dazu übergehen, in weiterem Umfang Beamte hauptamtlich zu verwenden. Diese nehmen aber eine ganz andere Stellung ein als bei uns, sie sind lediglich Berater des town council und haben seine Beschlüsse auszuführen. Ein Recht, bei den Gemeindebeschlüssen selbst mitzustimmen, kommt ihnen nicht zu. Praktisch nimmt zwar der 1. Beamte der englischen Stadtverwaltungen, der town clerk, eine überaus wichtige Stellung ein. Er ist der Sekretär und Rechtsberater des town council, nimmt persönlich oder vertreten durch die ihm unterstellten clerks an allen Sitzungen des town council und der Komitees teil, ist auch stets in Fühlung mit den Vorsitzenden der einzelnen Komitees, muß über alle Geschäftszweige der Verwaltung unterrichtet sein und auf die Zusammenarbeit der verschiedenen Verwaltungszweige hinwirken. Diese seine prak-

tische Bedeutung kommt auch in der Bezahlung zum Ausdruck; in den größeren Städten werden ihm 40000 ℳ und mehr bezahlt. Rechtlich ist er aber lediglich Beamter, hat keinerlei Stimmrecht und kann von der Stadtverordnetenversammlung jederzeit aus seiner Stellung entlassen werden. Auch im übrigen spielt bei der englischen Stadtverwaltung das Berufsbeamtentum lange nicht die Rolle wie bei uns, das hat allerdings seinen Grund auch zum Teil darin, daß das Tätigkeitsfeld der englischen Stadtverwaltung in mancher Beziehung viel begrenzter ist, auch sind die englischen Städte nicht in dem Maße wie die deutschen zugleich Organe der Staatsverwaltung. Die englischen Kommunalbeamten bilden vor allem kein beschließendes Kollegium, sondern werden von dem town council nur zu seiner Beratung und zur Ausführung seiner Beschlüsse herangezogen.

Einzig maßgebendes Organ ist das town council. Dieses Organ allein hat die Stadtgemeinde als öffentlich-rechtlichen Verband zu vertreten. Dasselbe setzt sich zusammen zu zwei Drittel aus den councillors, zu einem Drittel aus den aldermen, dazu tritt der Mayor.

Die councillors werden von den Steuerzahlern im Wege des direkten und geheimen Wahlverfahrens gewählt. Im Gegensatz zu ihnen werden die aldermen nicht von den Urwählern direkt, sondern von den councillors aus ihrer Mitte oder aus anderen zu councillors wählbaren Männern gewählt. Gerade diese Bestimmung bildet einen besonderen Vorzug der englischen Städteverfassung und wird von allen Kommunalpraktikern außerordentlich gelobt. Es ist dadurch möglich, dem council Mitglieder zuzuführen, denen es widerstrebt, sich den Widerwärtigkeiten des öffentlichen Wahlkampfes auszusetzen. Auf diese Weise wird dem town council die weitsichtige Mitarbeit hervorragender Männer gesichert, die andernfalls dem Kollegium fernbleiben würden. Die aldermen werden auch auf 6 Jahre, die councillors auf 3 Jahre gewählt.

An der Spitze des town councils steht der Mayor, der von dem gesamten council auf 1 Jahr gewählt wird. Er ist Vorsitzender des Kollegiums, bei Stimmengleichheit gibt er den Ausschlag, sonst hat er keine Stimme, zugleich ist er Mitglied aller Kommissionen. Weder der Mayor noch die aldermen bedürfen einer Bestätigung durch die Regierung; ein solches Bestätigungsrecht der Regierung existiert in England nicht. Die Besetzung des town council schwankt in den verschiedenen Städten regelmäßig zwischen 9 und 72 Mitgliedern, in Liverpool sind es 103. Die Geschäfte der einzelnen

Verwaltungszweige werden in sogenannten Komitees erledigt. Die Errichtung einiger Komitees ist gesetzlich vorgeschrieben, so die eines Komitees für Polizeiverwaltung, des watch-comittees, dem nicht mehr als ein Drittel aller Stadtverordneten angehören dürfen, ferner in Städten von über 10000 Einwohnern die Einsetzung eines Ausschusses für das Schulwesen. Im übrigen haben die Städte in der Einsetzung solcher Komitees freie Hand. Vielfach bestehen sie aus 8, manchmal aus mehr oder weniger Mitgliedern. Auch für die einzelnen Ausschüsse besteht das Recht, Mitglieder, die nicht Stadtverordnete sind, zu kooptieren. Die Komitees werden jährlich vom council gewählt, an ihrer Spitze steht ein chairman, der Vorsitzende, der nicht selten jahrelang diesen Posten bekleidet. Den Komitees ist vielfach ein gewisser Kreis von Geschäften zur selbständigen endgültigen Erledigung übertragen. Zwar unterliegt ihre gesamte Tätigkeit der Kontrolle und Billigung durch das town council, praktisch wird aber ein großer Teil der Verwaltungsgeschäfte von ihnen endgültig erledigt. Das council wird nur selten mit einer Angelegenheit in I. Instanz befaßt, es gelangt erst in Berührung mit ihr, nachdem sie von dem zuständigen Ausschuß vorgeprüft und mit dessen Vorschlägen versehen ist. Das Gesamtkollegium tritt nur selten zu Sitzungen zusammen; nach dem Gesetz müssen solche mindestens vierteljährlich abgehalten werden, regelmäßig finden sie monatlich statt. Auch in großen Städten dauern diese monatlichen Sitzungen regelmäßig nicht über 2 Stunden. Zu bestimmten Terminen, wöchentlich oder in längeren Zwischenräumen, gehen den councillors gedruckte Auszüge aus den Protokollen der Ausschüsse zu. Diese sind so ausführlich gehalten, daß die councillors durch sie über die gesamte Tätigkeit der Ausschüsse auf dem Laufenden gehalten werden. In der Tagesordnung werden die gedruckten Sitzungsberichte der einzelnen Komitees als besondere Verhandlungsgegenstände aufgeführt. Beschlüsse, die das Komitee zur Annahme empfiehlt, werden in Verbindung mit einer kurzen Sachdarstellung nochmals ausdrücklich hervorgehoben. Die Sitzungen finden regelmäßig in der Weise statt, daß die einzelnen Punkte einfach mit ihrer Ziffer aufgerufen werden und soweit sich kein Widerspruch ergibt, als angenommen gelten. Die Punkte, die infolge Widerspruchs einer Diskussion bedürfen, werden in manchen Städten bis zum Schluß aufgehoben, so daß man oft schon nach wenigen Minuten übersehen kann, welchen Verlauf die Sitzung nehmen wird. Wie gesagt, dauern aber auch in großen

Städten diese regelmäßig nur monatlich stattfindenden Sitzungen des town council selten über 2 Stunden. Das ist nur möglich dadurch, daß den einzelnen Komitees eine sehr weitgehende Selbständigkeit zugewiesen ist. Soweit sich das ohne eigene Anschauungen beurteilen läßt, scheint aber darin auch eine erhebliche Gefahr zu liegen. Der wesentlichste Teil der Verwaltung wird offenbar nicht vom Gesamtkollegium sondern in den Komitees erledigt. Die Ausschüsse verhandeln regelmäßig nichtöffentlich. Daraus kann sich die Gefahr ergeben, daß sich die Verwaltung in zu weitem Umfang der öffentlichen Aufsicht entzieht und nicht nach einheitlichen Grundsätzen erfolgt.

Im übrigen wird auch dieser kurze Überblick zeigen, daß bei der englischen Gemeindeverfassung die Zweckmäßigkeit oberster Grundsatz ist. Die ganze Organisation ist außerordentlich einfach, konsequent durchgeführt und durchaus liberal, bei der laufenden Verwaltung sind alle unnötigen Umständlichkeiten vermieden, Competenzstreitigkeiten so gut wie ausgeschlossen und rasches Arbeiten sichergestellt.

C. Warum genügt die jetzige Gemeindeverfassung den Bedürfnissen der größeren Städte namentlich Stuttgarts nicht?

I.

Die Beilage 1 enthält eine Aufstellung über die Bevölkerungszahl Württembergs seit dem Jahre 1800, sowie über den Anteil Stuttgarts an der Gesamtbevölkerung des Landes. Aus ihr geht hervor, daß Stuttgart erst seit knapp einem Menschenalter in die Reihe der Großstädte eingetreten ist. Bis dahin war es eine Mittelstadt, deren Anteil an der Gesamtbevölkerung Württembergs in der Zeit von 1800 bis 1860 ziemlich gleich geblieben ist und nur etwa $3^1/_2$ % betragen hat. Erst mit den 70er und 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts setzt eine rasche Zunahme der Bevölkerungszahl überhaupt und des Anteils Stuttgarts an der Gesamtbevölkerung Württembergs ein. Noch im Jahre 1880 betrug die Einwohnerzahl Stuttgarts nicht ganz 6 % des Landes, bis auf heute hat sich dieser Prozentsatz unter Berücksichtigung der Eingemeindungen mehr als verdoppelt. Es ist eine ganz außerordentliche Verschiebung der Bevölkerung vom Lande nach Stuttgart eingetreten, Stuttgart ist viel rascher gewachsen als das Land. Auch bei uns zeigt sich mit der fortschreitenden Industrialisierung eine rasch wachsende Konzentration der Bevölkerung in der Großstadt. Stuttgart ist aber nicht nur die einzige Großstadt Württembergs, auch der Abstand zwischen ihm und den nächstgrößeren Städten ist viel größer als dies in anderen deutschen Staaten der Fall ist. Stuttgart ist in weit höherem Maße die Zentrale Württembergs, als dies z. B. für Frankreich mit Paris gilt.

Diese Bedeutung Stuttgarts als Zentrale des Landes und einzige Großstadt wird namentlich auch durch die Beilage 2 illustriert.

Danach hat Stuttgart, dessen Bevölkerung etwa 12 % des

Landes beträgt, an Staatssteuern rund 38% des gesamten Bedarfs aufzubringen. Der Prozentsatz ist in raschem Steigen, noch 1905 betrug er wenig über 30%.

In viel stärkerem Maße als diese Zahlen anzeigen, sind aber die Verwaltungsaufgaben Stuttgarts in dieser Periode gestiegen. Noch bis zum letzten Viertel des vorigen Jahrhunderts war Stuttgart nicht bloß seiner Bevölkerungszahl nach, sondern auch nach dem Kreis seiner Verwaltungsaufgaben eine Mittelstadt. Die Gemeindeverwaltung beschränkte sich im Wesentlichen auf die Verwaltung des Vermögens und der Polizei. Erst seit den 80er Jahren kam schrittweise hinzu die umfangreiche Tätigkeit auf sozialem Gebiet, erst von da ab datiert eine eigentliche kommunale Sozialpolitik. Die Arbeiterversicherungsgesetze des Reiches, Kranken-, Alters-, Jnvaliden-, Unfall-Versicherung mußten von den Gemeinden im Wesentlichen ausgeführt werden, dazu traten eine Anzahl freiwilliger Einrichtungen, z. B. die Arbeitsvermittlung, die Kranken- und Fürsorgeeinrichtungen mußten auf ganz neue Grundlagen gestellt werden, es bildete sich ein eigenes Beamten- und Arbeiterrecht, das mehr und mehr mit sozialem Geiste erfüllt wurde.

Auf dem Gebiete der Schule entfaltete sich eine rege Reformtätigkeit durch Schaffung von Spezialschulen, Gewerbe-, Fortbildungs-, kaufmännischen und sonstigen Spezialschulen, Einführung sozialer Gesichtspunkte in den Schulbetrieb, Lernmittelfreiheit, Frühstücksabgabe, Verschickung in Bäder, Tätigkeit des Schularztes u. s. w.

Die größte Umwälzung trat aber auf dem Gebiet des Bauens, der Technik und des Verkehrs ein. Die rasche Zunahme der Bevölkerung machte das Wohnungs- und Bauproblem zu einer der wichtigsten und verantwortungsvollsten Aufgaben der Gemeinde. Die Sorge für die Gesundheit einer Großstadtbevölkerung, die aus der Massenanhäufung sich ergebenden Forderungen des Verkehrs haben die Verwaltungsaufgaben rapid gesteigert. Dazu kommt die ganz neue Entwicklung der technischen Betriebe. Teilweise sind diese erst in den letzten 10—15 Jahren auf die Stadt übernommen worden, so das Gas- und Elektrizitätswerk. Die Stadt ist damit in die Reihe der größten Unternehmer und Arbeitgeber ihres Gebiets getreten und hat durch Übernahme dieser monopolartigen Betriebe einen außerordentlichen Einfluß auf das gewerbliche und soziale Leben ihrer Einwohner bekommen. Zugleich wurde dadurch ihre Finanzverwaltung auf eine andere Grundlage gestellt;

die Einnahmen und Ausgaben für die technischen Betriebe bilden den Hauptbestandteil des Etats und ihre Verwaltung einen der wichtigsten Bestandteile der Gemeindetätigkeit überhaupt wegen der finanziellen und allgemein wirtschaftlichen Bedeutung dieser Betriebe und weil durch sie die Stadt Arbeitgeberin in größtem Maßstab geworden ist.

Diese Entwicklung kommt in den beiden Beilagen 3 und 4, von denen die eine die wichtigsten Zahlen des Etats, die andere die Steigerung der Zahl der städtischen Angestellten (abgesehen von den Arbeitern) enthält, zum Ausdruck. Der Beilage 3 ist zu entnehmen, daß die Gesamtsummen des Etats betragen haben

	in Einnahmen ℳ	Ausgaben ℳ	der Abmangel ℳ
1890	3 250 932	5 903 447	2 652 515
1900	7 932 900	11 730 600	3 797 700
1905	13 456 400	21 711 100	8 254 700
1910	22 513 800	32 688 600	10 174 800
1914	32 150 100	47 484 100	15 334 000

also seit 1890 ist

bei den Einnahmen eine Steigerung auf etwa das zehnfache,
bei den Ausgaben auf etwa das achtfache,
beim Abmangel auf das sechsfache

eingetreten.

Eine ähnliche Entwicklung zeigt die Beilage 4, die eine Aufstellung über die Zahl der städtischen Angestellten (ausschließlich Arbeiter) in den Jahren 1890 bis 1914 enthält.

Noch im Jahre

1890	hatte Stuttgart	124 Beamte,
		429 Unterbeamte,
	zusammen	675 Angestellte überhaupt,
1913	waren es schon	389 Beamte,
		1 191 Unterbeamte,
	zusammen	2 077 Angestellte überhaupt,

also auch hier in der Zeit von 1890 bis 1913 eine Vermehrung der Zahl der städtischen Angestellten um etwas über das dreifache.

Die Zahl der städtischen Arbeiter ist natürlich sogar noch erheblich mehr gestiegen.

Diese Zahlen geben aber kein vollständiges Bild über den Gang dieser Entwicklung, weil neben der zahlenmäßigen Steigerung zu beachten ist, daß heute jeder einzelne Verwaltungsakt einer viel eingehenderen Vorbereitung, Berücksichtigung aller möglichen Interessen bedarf als dies früher der Fall war. Namentlich die Tätigkeit anf sozialem Gebiete verlangt eine subtile Pflege und Prüfung des Einzelfalls, die widerstreitenden Interessen der Berufstände eine genaue Abwägung jeder einzelnen Verwaltungsmaßnahme, das durchgebildete Rechts- und Beschwerdeverfahren eine viel eingehendere Behandlung als früher.

II.

Mit dieser ungeheuren Steigerung der Verwaltungsaufgaben Stuttgarts in quantitativer und qualitativer Hinsicht hat die Organisation der Gemeindeverfassung nicht gleichen Schritt gehalten. Wohl wurden, wie im geschichtlichen Teil gezeigt wurde, auch früher schon einige schüchterne Versuche gemacht, den Bedürfnissen der über das normale Kleid der württembergischen Gemeindeorganisation hinausgewachsenen größeren Gemeinden Rechnung zu tragen. Was aber dabei herauskam, ist mehr als bescheiden. Im Gegensatz zu allen anderen deutschen Staaten konnte sich die württembergische Gesetzgebung bis jetzt nicht dazu entschließen, den grundsätzlichen Schritt zu tun und in der Gemeindeverfassung zu unterscheiden zwischen großen und kleinen Gemeinden. Die Aufgaben der Gemeinden sind in erster Linie verwaltende, sie haben sozusagen praktische Tagesarbeit zu leisten und hier muß es doch erster Grundsatz sein, die Organisation den zu lösenden Aufgaben anzupassen. Diese Forderung erfüllt aber eine Gemeindeverfassung nicht, die für die größten wie für die kleinsten Gemeinden die gleiche Organisation vorschreibt. Eine Großstadt mit den geschilderten Verwaltungsaufgaben läßt sich nicht wie eine kleine Mittelstadt des vorigen Jahrhunderts und noch viel weniger wie eine kleine Landgemeinde verwalten. Die gesetzliche Normalorganisation wird weder den Bedürfnissen der kleinen noch der großen Gemeinden gerecht. Ungleiches läßt sich nicht gleich behandeln. Die Verwaltungsaufgaben einer modernen Großstadt unterscheiden sich so himmelweit von denen einer kleinen Gemeinde, daß von irgendwie vergleichbaren Verhältnissen nicht mehr gesprochen werden kann.

Zweifellos verlangen die besonderen Verhältnisse Stuttgarts auch eine besondere Organisation.

III.

In dem geschichtlichen Teil sind die Bestrebungen nach einer Reform unserer Gemeindeverfassung eingehend dargestellt. Aus ihr ergibt sich, daß den besonderen Bedürfnissen der großen Gemeinden zunächst im Gesetz von 1891 durch einige wenige Sonderbestimmungen Rechnung getragen werden wollte. Der weitergehende Versuch der Staatsregierung, grundsätzlich in der Gemeindeverfassung zwischen Stadt und Land zu unterscheiden, ist gescheitert. Das Hauptziel der Reformbestrebungen für die größeren Städte war: Schaffung eines kleinen, beweglichen Verwaltungskollegiums namentlich zur Erledigung der laufenden Verwaltungsgeschäfte, sowie feste Abscheidung der Aufgaben der Vertretung der Gemeindebürger von denjenigen der laufenden Verwaltung und Stärkung der Gemeindevertretung nach Befugnis und Zahl. Das letztere ist geschehen dadurch, daß dem Bürgerausschuß das allgemeine Initiativerecht gegeben und seine Zuständigkeit zur Mitwirkung bei einzelnen Verwaltungsakten ausgedehnt wurde, dagegen sind die beiden anderen Forderungen unerfüllt geblieben. Mit dem Fall der Magistratsverfassung ist auch eine grundsätzliche Reform an dem Verwaltungskollegium gescheitert. An der Zusammensetzung des Gemeinderats wurde gegen früher nichts geändert. Auch die zweite Forderung: „feste Abscheidung der Aufgaben der Vertretung der Gemeindebürger von denjenigen der laufenden Verwaltung“ ist nicht durchgeführt worden. Es ist fraglich, ob es überhaupt möglich ist, eine solche Trennung von Vertretung und Verwaltung durchzuführen, jedenfalls hat hier die Gemeindeordnung keine klareren Verhältnisse geschaffen; im Gegenteil ist die früher vorhandene Grenze durch das neue Recht noch erheblich verwischt und teilweise aufgehoben worden. Der Bürgerausschuß wurde in weiterem Umfang an der Verwaltung beteiligt, ja man kann sagen, seine Hauptaufgabe liegt auf dem Gebiete der Verwaltung; keine Verwaltungsmaßnahme von größerer Bedeutung kann ohne seine Mitwirkung mehr ausgeführt werden. Es fehlt also an einem festen Grundsatz in der Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeinderat und Bürgerausschuß, der Bürgerausschuß ist

Mitverwaltungsorgan geworden. Nachdem diese grundsätzliche Gleichstellung mit dem Gemeinderat erfolgt ist, hat der Bürgerausschuß naturgemäß das Bestreben, seine Zuständigkeit auf möglichst weite Gebiete auszudehnen. Unterstützt wird er darin durch das ihm jetzt zustehende allgemeine Initiativerecht, weiter durch die allgemein gehaltenen Befugnisse auf dem Gebiet des Geldverwilligungsrechts, denen der Bürgerausschuß die weiteste Auslegung zu geben bestrebt ist. Bekanntlich tritt aber schon bei den Parlamenten namentlich bei der Behandlung des Etats mehr und mehr das Bestreben zu Tage, auch die Führung der Verwaltung durch die Regierung seitens der Volksvertretung zu beeinflussen. Zwischen Parlament und Regierung besteht aber eine viel schärfere Trennung der Gewalten als bei der Gemeinde zwischen den Gemeindeorganen. Hier läßt sich deshalb ein Ineinanderübergreifen und Beeinflussen gar nicht vermeiden, zumal ja die beiden Kollegien schon gesetzlich berufen sind, bei allen wichtigen Verwaltungsakten zusammenzuwirken. Bei der jetzigen Rechtsstellung der beiden Kollegien zu einander wird also der Bürgerausschuß immer das Bestreben haben, seine Befugnisse auszudehnen. Wollte der Gemeinderat eifersüchtig auf der Wahrung seiner Befugnisse bestehen, so würde das zu einem dauernden Kampfe zwischen den beiden Gemeindekollegien führen, wobei der Bürgerausschuß von vornherein in der günstigeren Position ist, weil er „warten“ kann, während viele Angelegenheiten keinen Aufschub vertragen, weshalb sich der Gemeinderat in nicht seltenen Fällen herbeiläßt, die Zustimmung des Bürgerausschusses einzuholen, wo Zweifel bestehen, ob dies gesetzlich notwendig ist; er tut dies, damit die Sache erledigt werden kann und um Kompetenzkonflikte, die über den Gegenstand hinaus verstimmend wirken, zu vermeiden.

Die Entwicklung geht also zweifellos nach der Richtung einer Ausdehnung der Befugnisse des Bürgerausschusses, einer immer weitergehenden Mitwirkung desselben bei der Verwaltung und einer Verwischung der Kompetenzen der beiden Kollegien überhaupt. Daß die Tagesordnungen des Gemeinderats sich mehr und mehr durch ihre Bedeutungslosigkeit auszeichnen, ist auch der Öffentlichkeit nicht verborgen geblieben. Wozu aber dann diesen ganzen doppelten Apparat, der unendlich viel unnötige Arbeit verursacht, warum die künstlich gezogenen Grenzen aufrecht erhalten, die, wenn sie wirklich gewahrt werden, dauernden Konfliktsstoff enthalten, durch die praktische Unmöglichkeit aber, die scharfe Ein-

haltung dieser Kompetenzgrenzen durchzuführen, ihre tatsächliche Unbrauchbarkeit erwiesen haben?

Für das Festhalten an dem alten Recht, d. h. für das Vorhandensein von zwei Kollegien, wurde namentlich geltend gemacht, daß es notwendig sei, eine Kontrolle des Verwaltungsorgans durch ein zweites Kollegium zu besitzen. Was den letzteren Punkt, die Kontrollfunktion des Bürgerausschusses betrifft, so ist es schon grundsätzlich eine Anomalie, einem aus allgemeinen und gleichen Wahlen hervorgegangenen Kollegium ein auf derselben Grundlage beruhendes Kollegium als Kontrollorgan gegenüberzustellen. Dies hat einen Sinn insolange gehabt, als die Gemeinderatsmitglieder lebenslänglich gewählt wurden. Zu dieser Zeit war die Teilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung selbst auf ein Minimum reduziert, der Gemeinderat konnte nicht mehr als das Vertrauensorgan der Bürgerschaft angesehen werden, da er von diesem Vertrauen ganz unabhängig geworden war und sich im Gegensatz zur Mehrheit der Bürgerschaft stellen konnte. Eine Kontrolle durch periodisch gewählte Vertreter der Bürgerschaft war insolange begründet. Diese grundsätzliche Berechtigung ist aber in dem Augenblick weggefallen, wo die beiden Kollegien nach ganz denselben Grundsätzen gewählt werden. Nirgends in ganz Deutschland kontrolliert in der Gemeindeverwaltung ein Kollegium ein aus genau den gleichen Wahlen hervorgegangenes zweites Kollegium.

Auch die gleichzeitige Verwaltung und Beschlußfassung durch zwei auf genau gleicher Grundlage beruhende Kollegien ist eine württembergische Besonderheit. Diese hat um so weniger Berechtigung, seitdem namentlich in den größeren Gemeinden die Besetzung der beiden Kollegien durchaus nach politischen Grundsätzen und durch die politischen Parteien erfolgt, was ja durch das bei uns eingeführte Proportionalsystem direkt gesetzlich sanktioniert ist. Die Entscheidung aller wichtigen kommunalpolitischen Angelegenheiten liegt in den Händen der politischen Parteien. Da beide Kollegien aus den gleichen Wahlen hervorgehen, sind natürlich auch beide Kollegien parteipolitisch ziemlich genau gleich zusammengesetzt. Selbstverständlich stimmen aber in allen irgendwie bedeutsamen Angelegenheiten die Mitglieder derselben Parteien in den beiden Kollegien auch in demselben Sinne. Für die Parteien bestehen deshalb die Schranken der beiden Kollegien nicht. Die Politisierung der Kummunalverwaltung hat also ebenfalls die Begründung für das Vorhandensein zweier aus gleichen Wahlen

hervorgehender Kollegien erheblich vermindert, wenn nicht ganz beseitigt. Auch durch die geänderte Form der Vorberatung der Verhandlungsgegenstände ist für die Kontrollfunktion des Bürgerausschusses viel weniger Raum als früher. Kontrollieren kann man doch nur, was ein anderer tut: etwas Fertiges, Beschlossenes. Alle wichtigeren Beschlüsse bedürfen aber jetzt der Zustimmung des Bürgerausschusses und können nur mit dieser überhaupt ausgeführt werden. Der Bürgerausschuß wirkt jetzt schon beim Werden aller wichtigeren Beschlüsse selbst mit. Wenn der Bürgerausschuß aber schon bei der Vorberatung der Beschlüsse mitreden kann, tritt seine Funktion als Kontrollorgan nicht so in die Erscheinung, wie wenn er erst nachträglich seine Zustimmung zu den Beschlüssen des Gemeinderats zu geben hat.

Die vielfach gezogene Analogie zu dem Verhältnis zwischen Regierung und Volksvertretung ist vollsändig unzutreffend. Gemeinderat und Bürgerausschuß stehen in einem ganz anderen Verhältnis zu einander. Eine Teilung der Gewalten im staatlichen Sinn besteht bei der Gemeinde nicht, Verwaltung und Gesetzgebung läßt sich gar nicht in der Weise trennen, daß dem Gemeinderat die Verwaltung und beiden Kollegien zusammen die Gesetzgebung übertragen wäre.

Die wichtigsten Aufgaben des Bürgerausschusses liegen vielmehr wie schon gesagt auf dem Gebiete der Verwaltung, da zu allen wichtigeren Verwaltungsakten seine Zustimmung notwendig ist.

Sodann wird zu Gunsten des jetzigen Zweikollegialsystems angeführt, durch das Vorhandensein zweier Kollegien sei eine wiederholte und gründlichere Beratung gewährleistet.

Diese Begründung ist zweifellos beim ersten Anblick bestechend. Es ist richtig, daß bei einer Beratung in zwei Kollegien die Möglichkeit gegeben ist, einen Gegenstand gründlicher, auch nach solchen Gesichtspunkten zu untersuchen, die vielleicht das erste Kollegium nicht genügend beachtet hat. Dies ist aber nur der Fall, wenn diese Prüfung in den beiden Kollegien getrennt und unabhängig von einander erfolgt. Das trifft aber gerade nach der neuen Gemeindeordnung und namentlich seit Einführung der gemeinsamen Kommissionen und Ausschüsse nicht mehr zu. Nach dem neuen Recht bildet die gemeinsame Beratung der beiden Kollegien die Regel. Viel wichtiger aber ist, daß diese Verhandlungsform nunmehr durch die Einrichtung der gemeinsamen Kommissionen auch auf die Vorberatung ausgedehnt ist. Tatsächlich wer-

den jetzt die der Beschlußfassung beider Kollegien unterliegenden Gegenstände gar nicht mehr in 2 Kollegien gesondert beraten und behandelt, sondern in einem vereinigten Kollegium und lediglich die Abstimmung ist in den beiden Kollegien eine getrennte. Der Vorteil, der auch nach den Verhandlungen zur Gemeindeordnung in dem Zweikollegialsystem liegen soll, ist seit der Einrichtung der gemeinsamen Kommisionen im Wesentlichen weggefallen.

Alle wichtigeren Beratungsgegenstände werden tatsächlich in einem Kollegium vorberaten und behandelt. Die gesonderten Beratungen und Beschlußfassungen des Bürgerausschusses spielen praktisch eine ganz untergeordnete Rolle.

Die neue Form der Kommissionsberatung hat auch in anderen wichtigen Punkten das Zweikollegialsystem durchbrochen. In den Kommissionen selbst wird einheitlich, und nicht getrennt nach den Vertretern des Gemeinderats und Bürgerausschusses abgegestimmt. Die an die Kollegien gebrachten Anträge sind solche der Kommissionen und nicht etwa Anträge des Gemeinderats. Es ist also möglich, daß in der Kommission die Mitglieder des Gemeinderats überstimmt und der Antrag der Kommission gegen die Mehrheit der anwesenden Vertreter des Gemeinderats gefaßt wurde. Das Plenum des Gemeinderats hat seinen Beschluß ebenfalls erst in der gemeinsamen Beratung zu fassen und zwar wie gesagt, unter Umständen auf Grund eines Kommissionsbeschlusses, gegen den die Mehrheit seiner Vertreter in der Kommision gestimmt hat.

Die Vorberatung hat also durchaus die Form, wie sie bei einem einheitlichen Kollegium üblich ist und in der Tat ist durch sie auch der wichtigste Vorteil des Zweikollegialsystems, doppelte Behandlung in zwei Kollegien und damit Gewähr für eine gründlichere Beratung, illusorisch geworden. Ausnahmsweise kann zwar der Bürgerausschuß nach dem bestehenden Recht schon vor der gemeinsamen Beratung in abgesonderter Sitzung zusammentreten, praktisch spielt das aber keine erhebliche Rolle.

Diese geschäftliche Behandlungsweise stellt zudem eine württembergische Besonderheit dar, die sonst nirgends zu finden ist. Bei der preußischen Magistratsverfassung werden die Vorlagen vom Magistrat vorbereitet, er hat endgültig zu ihnen Stellung zu nehmen und seine Vorlagen werden an die Stadtverordneten geleitet. Ebenso ist es in Baden, obgleich dort bei den Beschlußfassungen durch den Bürgerausschuß auch formell das Einkollegial-

system gilt, da die Mitglieder des Stadtrats einen Teil des großen Kollegiums bilden. Trotzdem werden auch in Baden die Vorlagen vom Stadtrat vorbereitet und nur die von ihm genehmigten Vorlagen gehen an den Bürgerausschuß. Der sachliche Inhalt der Vorlagen, die an die Stadtverordneten bezw. an den Bürgerausschuß gehen, wird also durch Magistrat bezw. Stadtrat bestimmt. Nur da, wo dies zutrifft, kann mit Recht noch von einem Zweikollegialsystem gesprochen werden. Gerade das Verlangen nach Aufrechterhaltung der vollständigen Koordination der beiden Kollegien hat in erster Linie das Fallen der Regierungsvorschläge betreffend die Magistratsverfassung veranlaßt, die ja der Stadtverordnetenversammlung die maßgebende Stellung einräumen wollten, da sie „Ziel und Richtung“ der Verwaltung bestimmen sollte. Es ist wie eine Ironie des Schicksals, daß gerade das, was man unter allen Umständen vermeiden wollte, durch die in der Gemeindeordnung legalisierte Vorberatungs- und Verhandlungsform in der Praxis eingetreten ist, denn bei der in Stuttgart üblich gewordenen Form der Vorberatung ist das Zweikollegialsystem in dem praktisch wichtigsten Teil durchbrochen, unsere Gemeindeverfassung kann nach der tatsächlichen Wirkung schon jetzt nicht mehr als Zweikollegialsystem bezeichnet werden, sie nimmt vielmehr eine Zwischenstellung ein und nähert sich praktisch sogar mehr dem Einkollegialsystem als dies bei der badischen Gemeindeverfassung der Fall ist. Sie ist ein logisch und praktisch unglückliches Kompromiß, das die Nachteile des Zweikollegialsystems besitzt, aber sich seiner Vorzüge nicht erfreut.

D. Reformvorschläge.

I.

Schon durch die eingehende geschichtliche Darstellung scheint mir der Beweis erbracht zu sein, daß ein wiederholter Versuch auf Einführung der Magistratsverfassung nach preußischem Muster vollständig aussichtslos wäre. Die Regierung hat ja in ihrem Entwurf seinerzeit versucht, diese Organisationsform durch liberale Konzessionen unseren Verhältnissen anzupassen. Diese bestanden insbesondere darin, daß der Stadtrat wohl indirekt aber aus den Mitgliedern des Stadtverordnetenkollegiums gewählt wird und weiterhin darin, daß das Stadtverordnetenkollegium die maßgebende Stellung in der Gemeindeverfassung erhalten sollte mit dem Recht, der ganzen Verwaltung Ziel und Richtung zu geben.

Die Regierung hat also von vornherein davon abgesehen, eine wirkliche Magistratsverfassung rein nach preußischem Muster vorzuschlagen. Für diese ist ja charakteristisch das Bestehen zweier durchaus koordinierter Kollegien, wobei der Magistrat das kleinere indirekt gewählte Kollegium bildet mit dem praktisch überwiegenden Einfluß der hauptamtlich tätigen Magistratspersonen. In Preußen ist der Magistrat eine Behörde, seine Mitglieder sind Beamte und zwar mittelbare Staatsbeamte, sie unterstehen der für solche geltenden Disziplinargesetzgebung, bedürfen, jedenfalls soweit sie besoldet sind, staatlicher Bestätigung und sind nicht direkt von der Bürgerschaft, sondern indirekt von der Stadtverordnetenversammlung gewählt. All' das ist unserer Vorstellung über Gemeinde- und Selbstverwaltung fremd.

Die ganz anders geartete Zusammensetzung des maßgebenden Verwaltungsorgans in Preußen und Württemberg ist nur eines der wichtigsten Kennzeichen für die verschiedene rechtliche und poli-

tische Stellung der Gemeinden in den beiden Staaten überhaupt. Gewiß bildet auch in Württemberg die Gemeinde keinen Staat im Staate, sondern ein Glied des Ganzen, aber diese Einordnung der Gemeinde in den Staatsorganismus ist doch bei uns weniger scharf betont als in Preußen und vielfach sind bei uns noch gewisse Anklänge an die älteren deutschen Vorstellungen vom Verhältnis der Gemeinden zum Staat zu finden und die eigenen und ursprünglichen Rechte der Gemeinden mehr hervorgehoben, so bezeichnet z. B. die Verfassungsurkunde die Gemeinden als die Grundlagen des Staatsvereines. Diese größere Selbständigkeit der württ. Gemeinden kommt vielleicht nicht so deutlich in dem Text der maßgebenden Gesetze wie in der auf gewissen historischen Erinnerungen und den mehr demokratischen Grundanschauungen des Südens beruhenden Praxis zum Ausdruck. Aber auch nach außen tritt sie scharf zu Tage in der ganz anders gearteten Stellung des maßgebenden Gemeindeverwaltungsorgans, des Gemeinderats. Im Gegensatz zum preußischen Magistrat beruht er ausschließlich auf direkter Wahl durch die Bürgerschaft. Die Verwaltung liegt tatsächlich in den Händen der Vertreter der Bürgerschaft und nicht bei einem indirekt bestellten Beamtenkollegium, das der staatlichen Bestätigung unterliegt, da in Württemberg sich die Wahl der Gemeindevertreter durchaus frei von jeder rechtlichen Einmischung durch die Staatsbehörden vollzieht und eine staatliche Bestätigung nicht besteht.

An dieser grundsätzlichen Auffassung ist auch, wie später näher ausgeführt wird, durch die Einführung des Instituts der besoldeten Gemeinderäte, von dem bis jetzt nur in Stuttgart Gebrauch gemacht wurde, praktisch nichts geändert worden.

Dazu kommt, daß auch der Ortsvorsteher in Württemberg periodisch durch die Gemeindebürger selbst gewählt wird. Er unterliegt zwar staatlicher Bestätigung, die aber jedenfalls bei einer Wahl mit Zweidrittelsmajorität nicht willkürlich versagt werden kann.

Neben dieser unabhängigeren Stellung der maßgebenden Gemeindeverwaltungsorgane bei uns im Gegensatz zum preußischen Gemeinderecht ist ferner wichtig, daß dort auch der Kreis der den Gemeinden übertragenen Aufgaben dadurch ein viel engerer ist als bei uns, daß in Preußen den größeren Städten regelmäßig die Ortspolizei versagt ist und durch staatliche Behörden verwaltet wird. Bei dem engen Ineinandergreifen der pflegenden

und der polizeilichen Tätigkeit bedeutet dies natürlich eine außerordentliche Hemmung für die preußischen Gemeinden, die ihre Bewegungsfreiheit und die Freiheit ihrer rechtlichen Stellung erheblich beeinträchtigt.

Diese verschiedene Stellung der Gemeinde nach preußischem und württembergischem Recht verlangt für uns auch eine andere Lösung der Gemeindeverfassungsfrage.

Eine Übertragung der preußischen Magistratsverfassung auf unsere Verhältnisse ist unmöglich, und aus dem Versuch, diese Verfassungsform durch liberale Änderungen und Kompromisse unseren Verhältnissen anzupassen, können nur inkonsequente und künstliche Zwitterformen entstehen, die in Widerspruch stehen mit unserer geschichtlichen Entwicklung und unseren politischen Anschauungen über Gemeinde- und Selbstverwaltung.

Aus diesen Gründen muß deshalb von einem erneuten Versuch auf Einführung der Magistratsverfassung abgesehen werden.

II.

Wenn aber die gegenwärtige Gemeindeverfassung den Anforderungen der Großstadt nicht genügt, was soll dann an ihre Stelle gesetzt werden? Es kann sich nur um einen Anschluß an die zweite Grundform der deutschen Städteverfassungen, die rheinische Städteordnung handeln.

Die Gründe, aus denen eine Nachahmung der badischen Städteordnung, die in dem deutschen Gemeindeverfassungsrecht eine besondere Stellung einnimmt, nicht empfohlen werden kann, sind ja schon oben — B. IV. — dargelegt worden.

Auf einen Anschluß an die rheinische Städteordnung weisen auch die außerdeutschen Erfahrungen namentlich in Frankreich und England hin.

Es wäre vielleicht von Interesse, noch eine Paralelle zu der österreichischen Gemeindeverfassung zu ziehen, doch würde dies über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen, auch ist zu beachten, daß die Österreichische Gesetzgebung der Gemeinde grundsätzlich eine ganz andere Stellung dem Staate gegenüber eingeräumt hat als bei uns. Die Gemeindeverwaltung erscheint dort „als staatsfreie Sphäre", die der Beeinflussung durch die Staatsbehörden beinahe vollständig entzogen ist, wozu noch kommt, daß als selbständiger Wirkungskreis der Gemeinden

ausdrücklich im Gesetz eine ganze Reihe von Aufgaben aufgeführt sind, die bei uns zu den wichtigsten staatlichen Funktionen gehören, ohne daß in Österreich die tatsächliche Erfüllung dieser Aufgaben durch die Gemeinden genügend sicher gestellt wäre.

Die Organisation der österreichischen Gemeindeverwaltung ist wohl zu dem Einkollegialsystem zu zählen. Wie Württemberg hat auch Österreich nur eine für Stadt und Land gleiche Organisation der Gemeindevertretung. Bei aller Verschiedenheit der Organisation in den verschiedenen österreichischen Ländern ist doch allen gemeinsam eine einheitliche von der Bürgerschaft gewählte Gemeindevertretung, die gewöhnlich Gemeinderat, manchmal auch Gemeindeausschuß genannt wird. Neuerdings sind allerdings gerade die größeren Städte, z. B. Wien dazu übergegangen, aus der Mitte der direkt gewählten Gemeindevertreter eine zweite engere Körperschaft zu bilden, die als vorberatendes Organ zu dienen hat und der auch in weitem Umfang definitives Beschlußrecht überwiesen ist, so daß z. B. in Wien zur Zeit praktisch die Verwaltung in den Händen der wenigen Mitglieder dieses engeren Kollegiums, des Stadtrats, ruht. Das ist aber eine Folge statutarischer Festsetzung; der weitgehende grundsätzliche Unterschied gegen die Magistratsverfassung wird dadurch nicht aufgehoben und an der Grundform der österreichischen Gemeindeverfassung, die dem deutschen Einkollegialsystem am nächsten steht, nichts geändert.

Im übrigen steht die Stellung der Gemeinde in Österreich, namentlich ihre sehr weit gehende Autonomie mit der eigenartigen Verfassung und den nationalen Kämpfen dieses Landes in so engem Zusammenhang, daß ein Vergleich mit den reichsdeutschen Verhältnissen nicht ohne weiteres möglich ist.

1. Die Frage der Einführung des Einkollegialsystems ist auch in Württemberg schon früher, insbesondere anläßlich der Beratung der neuen Gemeindeordnung erörtert worden. Das Ministerium des Innern hat im April 1901 die Grundzüge für die künftige Gemeindeordnung mit den Vertretern der Städte mit mehr als 10000 Einwohnern besprochen. An dieser Verhandlung haben auch 5 Vertreter der Stadt Stuttgart teilgenommen. Schon damals gingen die Ansichten der Gemeindevertreter darüber, ob an dem Zweikollegialsystem festzuhalten oder zu dem Einkollegialsystem überzugehen sei, erheblich auseinander; nur die Vertreter

von Stuttgart und Heilbronn sprachen sich für 2 koordinierte Kollegien aus, die Vertreter sämtlicher übrigen Städte waren für Schaffung eines einheitlichen Kollegiums, in dem der Stadtvorstand den Vorsitz zu führen hätte. Auch die Stuttgarter Vertreter waren nicht prinzipielle Gegner des Einkollegialsystems, vielmehr der Ansicht, daß praktische Gründe für die Beibehaltung zweier selbständig koordinierter Organe sprechen, man auch zurzeit mit einer Annahme des Einkollegialsystems nicht rechnen könne.

Der damalige Stadtvorstand von Stuttgart hat in der Kommission der bürgerlichen Kollegien, die sich mit dem Entwurf der neuen Gemeindeordnung befaßte, ausgeführt, für ihn sei die Frage, ob das Zwei- oder Einkollegialsystem vorzuziehen sei, sehr lange eine offene gewesen. Er wisse sich von jedem Vorurteil gegen das Einkollegialsystem frei, theoretisch habe er nichts dagegen einzuwenden, auch die praktischen Erfahrungen sprechen nicht dagegen. Für ihn wäre das Einkollegialsystem eine durchaus akzeptable Lösung, aber er halte es nach dem heutigen Stand für aussichtslos, dafür zu kämpfen. Es sei nicht zu verkennen, daß überall da, wo die Gefahr ausgeschlossen sei, daß das Kollegium unter den überwältigenden Einfluß des Ortsvorstehers komme, wo die Intelligenz und Selbständigkeit der Bürgerschaft das natürliche Gegengewicht gegen den Orstvorsteher schaffe, was in allen größeren Städten möglich sei und zutreffe, die grundlegende Notwendigkeit eines zweiten Kollegiums, das dieses Gegengewicht herstelle, wegfalle, und so habe zweifellos das Einkollegialsystem, das in Abteilungen vorberate und im Plenum entscheide, außerordentliche Vorzüge: den Vorzug der Einfachheit, der Solidität in dem Sinn, daß eine gleichmäßige sich ineinander fügende Arbeit möglich sei. Das Einkollegialsystem entbehre der Reibungen, die notwendigerweise bei jedem Zweikollegialsystem eintreten, und es ermögliche nicht nur die vollständige Ausgestaltung der Selbstverwaltung, sondern es habe auch erhebliche Vorzüge bezüglich seiner Übereinstimmung mit den Wählern der Bürgerschaft. Wenn er trotzdem für die Beibehaltung des Zweikollegialsystems sich ausspreche, so geschehe das nicht aus prinzipiellen Gründen, sondern auf Grund praktischer Erwägungen.

Auch der damalige Korreferent des Gemeinderats sprach sich in ähnlichem Sinne aus. Er führte zu der Frage aus: „Vorauszuschicken ist die Entscheidung, ob nicht überhaupt das Zweikollegialsystem verlassen werden sollte und nur ein einziges Kol-

legium mit der Verwaltung betraut werden soll, das mit oder ohne Zuhilfenahme von Berufsgemeinderäten in Abteilungen vorberät und im Plenum entscheidet. In der Tat gibt es keine grundsätzlichen sachlichen Bedenken, welche gegen diese einfachste und gleichzeitig solideste Lösung der Frage erhoben werden könnten, da auf diese Weise sowohl eine gute als eine volkstümliche Verwaltung sich erreichen läßt, welche alle Schwierigkeiten der Kompetenzabscheidung mit einem Mal beseitigt, die Stellung des Stadtvorstands, wie die der Gemeinderäte richtig ausgestalten läßt und die engste Fühlung mit den Wählern ermöglicht. Dagegen erscheint es derzeit ausgeschlossen, daß die Staatsregierung diese radikale, oder richtiger gesagt, radikal erscheinende Änderung zulassen würde, welche zudem als eine Verfassungsänderung erscheint, und ebenso erscheint es unmöglich, daß die Kammermehrheit, welche auch den kleineren Gemeinden den Bürgerausschuß beibehalten will, diese Art von Sonderstellung der größeren Städte akzeptiert."

Auch die Eingabe der bürgerlichen Kollegien der Stadt Stuttgart vom 26. April 1904, der die ebengenannten Kommissionsverhandlungen zu Grunde lagen, führte unter Ziffer II aus: Ausgehend von der Annahme, daß die Einführung eines Einkollegialsystems etwa nach badischem Muster, obwohl der vorgeschlagenen Regelung vorzuziehen, derzeit keine Aussicht auf Verwirklichung hat, gelangte die Mehrheit der bürgerlichen Kollegien in Übereinstimmung mit der Eingabe des Gemeinderats vom 3. Dezbr. 1902 zu folgendem Ergebnis: wie vorne Seite 26, Z. 2.

Eine Minderheit der Kollegien hat sich der Forderung zweier koordinierter Kollegien nur in der Erwägung angeschlossen, daß die Einführung des Einkollegialsystems keine Aussicht auf Annahme habe. Bei den Kammerverhandlungen selbst ist bekanntlich seitens einer Partei ausdrücklich Antrag auf Einführung des Einkollegialsystems gestellt worden, es hat sich aber für diesen Antrag, namentlich nachdem auch für die kleineren Gemeinden die Beibehaltung des Bürgerausschusses im Gegensatz zu dem Regierungsentwurf beschlossen wurde, keine Mehrheit gefunden.

2. Die Frage, welche der beiden Hauptformen der Städteverfassung, die Bürgermeistereiverfassung oder die Magistratsverfassung, den Vorzug verdiene, ist eine alte und bis jetzt unentschiedene Streitfrage. Immerhin sind folgende Ausführungen zur Sache beachtenswert. Professor Dr. Hugo Preuß, der bekannte

Kommunalpolitiker, führt in zwei Aufsätzen zur Verwaltungsorganisation größter Städte, die in der Nummer 47 und 48 der Hilfe, Jahrband Nr. 13 veröffentlicht sind, folgendes aus:

„Früher überwog die Ansicht, daß der anspruchsvollere Apparat der Magistratsverfassung mit ihrem kommunalen Zweikammersystem vornehmlich für größere Städte und deren vielgestaltige Verwaltungsaufgaben geeignet sei, während kleinere Gemeinden sich mit der einfachen Bürgermeistereiverfassung bescheiden sollten. Neuerdings vollzieht sich hier aber ein bemerkenswerter Meinungsumschwung unter dem Einfluß der Erfahrung, daß die Bürgermeistereiverfassung bei dem raschen Wachstum der rheinischen Großstädte eine ausgezeichnete Anpassung und Leistungsfähigkeit beweist, während die Magistratsverfassung unter ähnlichen Verhältnissen unverkennbar an einer gewissen Atemnot und Schwerfälligkeit leidet. Dies erklärt sich zumeist aus der Natur des kommunalen Zweikammersystems, das zu jedem Willensakt der Gemeinde die übereinstimmenden Mehrheitsbeschlüsse zweier Kollegien erfordert, denen meist noch eine weitere kollegiale Behandlung in einer Verwaltungsdeputation vorausgegangen ist. Wächst mit der Zunahme des Verwaltungsstoffs die Mitgliederzahl aller dieser Kollegien, so verdoppelt sich damit vielfach zugleich noch die Zahl der Kollegien selbst, indem ein jedes für die wichtigeren Angelegenheiten noch einen engeren Ausschuß zu bestellen pflegt. Diese Übertreibung des Kollegialsystems muß in der Tat auch bei größtem Eifer der einzelnen Personen den Geschäftsgang schleppend und schwerfällig machen. Sie steigert die im Kollegialsystem schon an sich liegende Hemmung der individuellen Initiative und Zurückdrängung der klaren persönlichen Verantwortlichkeit über das Maß hinaus, bei dem diese Nachteile durch die ja auch nicht fehlenden Vorzüge des Kollegialsystems noch ausgeglichen werden. Und der entscheidende Grund dafür liegt eben darin, daß bei der gegenwärtigen Organisation sich mit der starken Vermehrung des ganzen städtischen Verwaltungsstoffs auch die Mitgliederzahl des Magistrats und der Deputationen, sowie die Anzahl der letzteren sich selbst gleichsam automatisch zu vermehren pflegt.“

Was die praktischen Erfahrungen mit dem Bürgermeistereisystem betrifft, so können diese durchaus als günstig bezeichnet werden. Wir verweisen hier insbesondere auf den Aufsatz des frühe-

ren Beigeordneten in Düsseldorf, jetzigen Oberbürgermeisters in Charlottenburg Dr. Scholz: Magistratsverfassung oder Bürgermeistereiverfassung im preußischen Verwaltungsblatt, Jahrgang 32, Seite 161, sowie auf den Aufsatz des Beigeordneten Dr. Feig in Düsseldorf im preußischen Verwaltungsblatt, Jahrgang 27, Seite 659. Interessant ist namentlich das Urteil des Herrn Dr. Scholz, der ja inzwischen Gelegenheit hatte, auch mit der Magistratsverfassung zu arbeiten; er war einige Zeit Oberbürgermeister in Kassel und ist neuerdings zum Oberbürgermeister in Charlottenburg gewählt worden, hatte also Gelegenheit, praktisch sowohl die Magistratsverfassung als die Bürgermeistereiverfassung an leitender Stelle kennen zu lernen. Auch in einer neuerdings stattgefundenen mündlichen Besprechung mit ihm hat er seine früheren Ausführungen über die Vorzüge der Bürgermeistereiverfassung durchaus aufrecht erhalten.

Für die Vorzüge der Bürgermeistereiverfassung spricht auch deutlich die außerordentliche Entwicklung, die gerade die rheinischen Städte, die nach der Bürgermeistereiverfassung verwaltet werden, in den letzten Jahrzehnten genommen haben. Die rheinische Städteordnung läßt es bekanntlich offen, ob eine Stadt, die Magistratsverfassung wählen, oder die Bürgermeistereiverfassung beibehalten will. Namentlich in Köln wurde früher die Frage des Übergangs zur Magistratsverfassung wiederholt erörtert und die dortige Stadtverwaltung hat im Jahr 1899 eine Umfrage bei den rheinischen Städten und solchen mit Magistratsverfassung über die Erfahrungen mit ihrer Städteverfassung veranstaltet. Sämtliche rheinischen Städte haben sich durchweg für die Beibehaltung der Bürgermeistereiverfassung ausgesprochen. Die Bürgermeistereiverfassung erfreue sich allgemeiner Beliebtheit und entspreche vollkommen den Verhältnissen. Ein Bedürfnis nach Einführung der Magistratsverfassung bestehe nicht, ein dahingehender Wunsch sei auch noch nicht laut geworden. In diesem Sinn sprachen sich sämtliche rheinischen Städte wie Düsseldorf, Essen, Elberfeld, Barmen, Duisburg, Crefeld, Remscheid usw. aus. Auch in Köln wurde die Anregung, die Magistratsverfassung einzuführen, inzwischen nicht wieder aufgenommen. Gerade die rheinischen Städte haben aber wohl die größte Entwicklung und Ausdehnung ihrer Verwaltung von allen deutschen Großstädten genommen, was zweifellos in nicht geringem Umfang auf ihre praktische Gemeindeverfassung zurückzuführen ist. Die Stadt Essen hat in der Mitte

des vorigen Jahrhunderts von der Befugnis, zur Magistratsverfassung überzugehen Gebrauch gemacht, wurde also eine Zeit lang nach der Magistratsverfassung verwaltet. Nach kaum 9jährigem Bestehen wurde jedoch die kollegialische Magistratsverfassung im Jahr 1856 in Essen durch einstimmigen Beschluß abgeschafft und beschlossen, wieder zur Bürgermeistereiverfassung zurückzukehren, was auch genehmigt wurde. Der frühere Oberbürgermeister Zweigert von Essen hat sich über diese Periode der Magistratsverfassung dahin ausgesprochen: „Überblickt man diese ganze Periode der Stadtverwaltung und der kollegialen Magistratsverfassung, so muß man einräumen, daß sie unfruchtbar gewesen ist und die Entwicklung der Stadt gehemmt hat.“ Auch eine im Jahr 1865 eingesetzte Kommission entschied sich nach längeren Beratungen einstimmig für Beibehaltung der Bürgermeistereiverfassung. Der Wunsch nach Einführung der Magistratsverfassung ist inzwischen auch in Essen nicht mehr geltend gemacht worden, man hat sich vielmehr allerseits mit der Bürgermeistereiverfassung zufrieden erklärt, vgl. den Verwaltungsbericht der Stadt Essen, I. Band, 1902 ausgegeben, Seite 25 ff.

III.

Die Lehren der letzten Gemeindeverfassungsreformen, die Erfahrungen Stuttgarts mit der bisherigen Organisation einerseits, sowie diejenigen namentlich der rheinischen Großstädte mit der Bürgermeistereiverfassung andererseits weisen gebieterisch auf den Übergang zum Einkollegialsystem nach dem Vorbild der rheinischen Städteordnung hin. Dabei kann nicht eine sklavische Übertragung dieser Bestimmungen in Frage kommen, vielmehr müssen sie unseren Verhältnissen angepaßt werden.

Der Bürgermeister.

1. Dies gilt zunächst für das wichtigste Glied der rheinischen Städteordnung, für den Bürgermeister und zwar sowohl für die Form seiner Wahl wie für seine Zuständigkeit. Er wird wie sein Kollege in der preußischen Magistratsverfassung und wie überhaupt der Bürgermeister in allen deutschen Großstädten (von einer Besonderheit in der schleswig-holstein'schen Städteordnung abgesehen) nicht direkt von der Bürgerschaft, sondern indirekt von der Gemeindevertretung gewählt. Die indirekte Wahl des Ortsvorstehers auch für Stuttgart kann aber meiner Ansicht nach nicht

Seine Wahl.

ernstlich in Frage kommen. Die direkte Wahl des Ortsvorstehers bildet vielmehr für uns einen Grundpfeiler der Gemeindeselbstverwaltung, deshalb kann auch an der direkten Wahl des Ortsvorstehers durch die Bürgerschaft nicht gerüttelt werden.

Seine Zuständigkeit und ihre Abgrenzung gegen die des Kollegiums.

Aus der oben gegebenen Darstellung der rheinischen Städteverfassung geht hervor, daß der rheinische Bürgermeister eine große Machtbefugnis in seinen Händen vereinigt. Gerade darin liegt ja der wesentliche Vorzug dieser Städteverfassung, da dadurch die Schlagfertigkeit, Einheitlichkeit und Raschheit der Verwaltungstätigkeit bedingt ist. Für eine solche Kompetenzregelung spricht auch schon der allgemeine Grund, daß Handeln die Sache eines Einzelnen, Beraten Sache eines Kollegiums sein soll. Es muß also jedenfalls daran festgehalten werden, daß die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse Sache des Bürgermeisters ist und daß das Kollegium seine Beschlüsse nicht selbst auszuführen hat. Ebenso muß es Sache des Ortsvorstehers sein, die örtlichen Geschäfte der allgemeinen Staatsverwaltung zu besorgen, sowie die Gesetze und Verordnungen auszuführen und wie seither, soweit die Polizei der Gemeinde übertragen ist, diese zu verwalten, denn es ist selbstverständlich, daß die Polizei nur durch einen Einzelnen, nicht durch ein Kollegium verwaltet werden kann. Wenn dies auch in England z. B. anders ist, wo das sogenannte watch comitee, ein kleineres Kollegium, im Wesentlichen im Auftrag des town council die Polizei verwaltet, so kann dies doch nicht auf unsere Verhältnisse übertragen werden.

Wohl aber kann man darüber im Zweifel sein, wie die Grenzen der Kompetenzverteilung zwischen Bürgermeister und Kollegium auf dem Gebiet der eigentlichen Gemeindeverwaltung zu ziehen sind. Hier würde ein völliger Anschluß an das rheinische Vorbild unseren Anschauungen nicht ganz entsprechen. Bekanntlich ist der rheinische Bürgermeister z. B. befugt, sämtliche städtische Beamte selbständig, zum Teil nach gutachtlichem Anhören des Kollegiums, anzustellen. Diese Befugnis hat bei uns von jeher zur Kompetenz des Gemeinderats gehört. Und dabei muß es wohl jedenfalls bei den wichtigeren Beamtenstellen verbleiben. Auch die moderne Entwicklung des Beamtenrechts hat ja in die Machtbefugnis des rheinischen Bürgermeisters auf diesem Gebiete schon Lücken gerissen, so daß eine Verschlechterung in dem Schutz gegen unberechtigte Kündigung und Entlassung, wie

sie die Übertragung dieses Rechts an eine Einzelperson mit sich brächte, nicht vorgeschlagen werden kann.

Sodann hat der rheinische Bürgermeister das selbständige Recht, das Gemeindevermögen und die Gemeindeanstalten zu verwalten, sowie die Einnahmen und Ausgaben innerhalb des Etats anzuweisen. Die Notwendigkeit einer kollegialen Beschlußfassung bei allen diesen regelmäßig sich wiederholenden laufenden Verwaltungssachen verschuldet in hohem Grade die Schwerfälligkeit unserer Verwaltung und eine Vereinfachung gerade auf diesem Gebiete tut dringend not. Sie kann nur liegen in der Übertragung weiterer Befugnisse zur Führung der laufenden Verwaltung an den Bürgermeister. Insbesondere ist auch auf dem Gebiete des Anweisungsverfahrens eine Vereinfachung unumgänglich notwendig. Wenn bisher z. B. Verkäufe über einige wenige Mark u. a. den beiden Kollegien zur Genehmigung vorgelegt werden müssen, so ist das eine Übertreibung, die außer jedem Verhältnis zur Wichtigkeit des Gegenstandes steht. In der Kompetenzverteilung zwischen Bürgermeister und Kollegium würde also künftig eine mittlere Linie zwischen den jetzigen Verhältnissen und denen der rheinischen Städteordnung zu wählen sein. Auf Einzelheiten hier einzugehen, würde zu weit gehen, doch könnte die Regelung in der neuen Städteordnung für das Großherzogtum Hessen vom 8. Juli 1911 für uns in vielen Punkten als Vorbild dienen.

Das Kollegium.

2. Was das Kollegium selbst betrifft, so sind die Gründe für den Vorschlag des Einkollegialsystems bereits angeführt worden. Wenn die Vorteile des Einkollegialsystems erhalten bleiben sollen, ist aber wesentlich, daß dieses Kollegium nicht zu groß ist. Die Beilage 5 enthält eine Zusammenstellung der Mitgliederzahl der städtischen Kollegien einer größeren Anzahl deutscher Städte. Daraus geht hervor, daß bei der Magistratsverfassung die Gesamtzahl beider Kollegien natürlich erheblich größer ist als die des einen Kollegiums bei der Bürgermeistereiverfassung. So hat z. B. Breslau bei etwas über 500000 Einwohnern ein Stadtverordnetenkollegium von 102 Mitgliedern, dazu einen Magistrat von 29 Mitgliedern, Köln dagegen mit 640000 Einwohnern, ein einziges Kollegium von 60 Mitgliedern, Königsberg mit rund 250000 Einwohnern ebenfalls 102 Stadtverordnete und 25 Magistratsmitglieder, Schöneberg mit rund 170000 Einwohnern 66 Stadtverordnete und 21 Magistratsmitglieder, dagegen Elberfeld bei derselben Einwohner-

Wie groß soll es werden?

zahl nur 36 Stadtverordnete. Relativ die größten Kollegien zeigt die badische Verfassung, so z. B. Freiburg mit wenig über 80000 Einwohnern 96 Stadtverordnete und 21 Stadträte, ebenso Karlsruhe und Mannheim 96 Stadtverordnete, dazu einen Stadtrat mit 26 bezw. 27 Mitgliedern, so daß der Bürgerausschuß in diesen badischen Städten 117—123 Mitglieder umfaßt.

Etwas geringer ist die Mitgliederzahl des Stadtverordnetenkollegiums in den beiden größten sächsischen Städten, so hat Leipzig bei 590000 Einwohnern 72 Stadtverordnete, Dresden bei 550000 Einwohner 88 Stadtverordnete, dazu Leipzig einen Stadtrat mit 32, Dresden einen Stadtrat mit 39 Mitgliedern.

Die drei größten bayrischen Städte weisen folgende Zahlen auf:

München	rd.	600000	Einw.	60	Stadtverordnete	und	36	Mag.-Mitgl.
Nürnberg	„	333000	„	60	„	„	32	„ „
Augsburg	„	102000	„	54	„	„	29	„ „

Die Städte mit Bürgermeistereiverfassung haben ein erheblich kleineres Kollegium so

Köln	bei	640000	Einw.	60	Stadtverordnete
Düsseldorf	„	358000	„	57	„
Essen	„	294000	„	61	„
Elberfeld	„	170000	„	36	„
Mainz	„	110000	„	42	„
Straßburg	„	180000	„	36	„ bezw. Gemeinderäte.

Darin besteht bei allen Kommunalpraktikern Einigkeit und auch in den neueren Städteordnungen ist dies durchweg anerkannt, daß es zweckmäßig ist, die Normalzahl der Kollegien gegen früher erheblich zu beschränken. Es ist auch einleuchtend, daß ein Kollegium von 80, 100 und mehr Mitgliedern, welche Zahl zur Zeit eine Reihe von Städteordnungen aufweisen, zur Lösung der zahlreichen Verwaltungsaufgaben einer Großstadt durchaus ungeeignet ist. Ein großes Kollegium mag gewisse Vorteile bieten für gesetzgeberische Arbeiten, nicht aber für die Erledigung laufender Verwaltungsgeschäfte. Man kann direkt sagen, je größer das Kollegium, je geringer kann seine Zuständigkeit auf diesem Gebiete sein. Wenn das Kollegium zu groß ist, so muß das naturnotwendig zur Folge haben, daß der größere Teil der laufenden Geschäfte besonderen Unterausschüssen, Kommissionen und Deputationen übertragen werden muß; es entsteht die Gefahr einer sog. „Abteilungs- und Kommissionswirtschaft;“ die Einheitlichkeit der Ver-

waltung, der Blick auf das große Ganze, die ausreichende Rücksicht auf die finanzielle Leistungsfähigkeit wird beeinträchtigt.

Deshalb darf das Kollegium nicht zu groß sein. Vorgeschlagen werden für Stuttgart zur Zeit 42—48 Mitglieder mit einem Rahmen bis zu 60 Mitgliedern. Bei dieser Zahl ist bei dem Proportionalwahlsystem eine Berücksichtigung aller größeren politischen Parteien und wirtschaftlichen Berufskreise gesichert.

Künftige Stellung der besoldeten Gemeinderäte.

3. Außerordentlich schwierig ist die Frage, ob das Institut der besoldeten Gemeinderäte einfach in die neue Gemeindeverfassung übernommen werden soll oder ob auch hier an das Vorbild der rheinischen Städteordnung angeknüpft und zu dem Beigeordnetensystem übergegangen werden soll. Der wesentliche Unterschied liegt ja darin, daß die besoldeten Gemeinderäte, wie schon ihr Name besagt, Sitz und Stimme im Gemeinderat haben, während den Beigeordneten ein solches Stimmrecht im Kollegium nicht zusteht. Wenn man das Einkollegialsystem als zweckmäßig erkannt hat, liegt es nahe, sich auch in dieser Frage dem rheinischen Vorbild anzuschließen. Es wäre eine unlogische Vereinigung von Bestandteilen ganz verschiedener Gemeindeverfassungen, wenn man in das Einkollegialsystem das Institut der besoldeten Gemeinderäte hereinnehmen würde. Auch nach der ganzen geschichtlichen Entwicklung dieses Instituts kann ein solcher Vorschlag nicht gemacht werden. Bekanntlich beruht das Institut der besoldeten Gemeinderäte auf der Verwaltungsnovelle vom 21. Mai 1891. Zur Begründung war in dem Regierungsentwurf ausgeführt, es sei vor allem der Geschäftskreis des Ortsvorstehers, welcher mit dem wachsenden Umfang der Gemeinde in einer Weise zunehme, daß die persönliche Bewältigung der anfallenden Geschäfte die Arbeitskraft eines einzelnen Mannes übersteige und der Beamte notgedrungen die Erledigung eines Teils desselben dritten Personen überlassen müsse. Nicht bloß auf dem Gebiete der Polizei, auch auf anderen Zweigen der Gemeindeverwaltung häufen sich in größeren Städten die Geschäfte in einem Maße, daß die Beiziehung von Hilfskräften notwendig werde. Insbesondere nehmen in solchen Städten, in welchen eine Mehrheit von gemeinderätlichen Abteilungen bestehe, die kollegialen Geschäfte so viel Zeit in Anspruch, daß der Ortsvorsteher von dem ihm gesetzlich zustehenden Rechte, den Vorsitz in den Abteilungen zu führen, nur in beschränkterem Umfang Gebrauch machen könne.

Ob aber in der Mitte des Gemeinderats andere zur Führung des Vorsitzes in den Abteilungen geeignete Persönlichkeiten sich finden, hänge von zufälligen Umständen ab. Um in dieser Beziehung Abhilfe zu schaffen, sei jedenfalls die Möglichkeit zu eröffnen, daß dem Ortsvorsteher ein oder mehrere Hilfsbeamte (besoldete Gemeinderäte, sog. zweite Bürgermeister) an die Seite gegeben werden, welche ihm einen Teil der Geschäfte abnehmen. Dies könne entweder in der Weise geschehen, daß die betreffenden Beamten die ihnen zugeteilten Geschäfte unter der Revision und Unterschrift des Ortsvorstehers bearbeiten oder so, daß sie dieselben selbständig an Stelle des letzteren erledigen, insbesondere an seiner Statt den Vorsitz in bestimmten Abteilungen des Gemeinderats führen. Schon mit Rücksicht auf die letztgenannte Funktion müsse jenen Hilfsbeamten Sitz und Stimme im Kollegium eingeräumt werden; außerdem sei dies auch deshalb notwendig, weil sie ohne dieses Recht der fortgesetzten Fühlung mit dem Ganzen der Gemeindeverwaltuug und der zur Erfüllung ihrer Aufgabe notwendigen Autorität entbehren würden.

Aus dieser Begründung geht deutlich hervor, daß der Hauptgrund für die Einführung des ganzen Instituts der besoldeten Gemeinderäte die Notwendigkeit einer Entlastung des Ortsvorstehers, das Bedürfnis, sozusagen seine Arbeitskraft, seine Anwesenheit in den Sitzungen etc. zu vervielfältigen, also die Notwendigkeit der Aufstellung von Stellvertretern und Gehilfen des Ortsvorstehers war. Dabei lag es nahe, unter dem Bestehen der bisherigen Gemeindeverfassung bei der Einführung dieser Neuerung an den Vorgang der preußischen Magistratsverfassung anzuknüpfen, da diese Gemeindeverfassung der unsrigen immerhin am nächsten stand und damals sehr starke Bestrebungen zur Einführung der Magistratsverfassung vorhanden waren, sodaß die Einführung des Instituts der besoldeten Gemeinderäte sozusagen als Übergang, als erste Etappe zur Magistratsverfassung gedacht war. Aus diesen Gründen wurde ihnen auch Sitz und Stimme im Gemeinderatskollegium eingeräumt. Nachdem aber der äußere Anschluß an die Magistratsverfassung bei den gemachten Vorschlägen weggefallen ist, fragt es sich, ob die für diese Maßnahme geltend gemachten Zweckmäßigkeitsgründe so stark sind, um auch fernerhin an ihr festzuhalten. Diese Frage muß wohl verneint werden. Es ist ein logisch und praktisch notwendiger Bestandteil des Einkollegial- und Bürgermeistereisystems, den Stellvertretern und Gehilfen des

Bürgermeisters nicht Sitz und Stimme im Kollegium zu geben und es wäre eine unlogische und inkonsequente Zwitterform, wenn man beim Übergang zum Einkollegialsystem das aus ganz andern Verhältnissen stammende Institut der besoldeten Gemeinderäte mit Sitz und Stimme im Kollegium unverändert übernehmen wollte. Es kann auch nicht gesagt werden, daß dazu ein Bedürfnis vorliegt; die Bedürfnisse einer zweckmäßigen Verwaltung werden vielmehr durch das Institut der Beigeordneten durchaus befriedigt, denn ihre Aufgabe ist es, einzelne Amtsgeschäfte, welche ihnen der Bürgermeister aufträgt, zu besorgen und ihn in Verhinderungsfällen zu vertreten, also Gehilfe und Stellvertreter des Bürgermeisters zu sein, was ja auch durchaus die Hauptaufgabe der besoldeten Gemeinderäte ist und, wie wir gesehen haben, die Veranlassung zur Einführung dieses Instituts war.

Es ist auch nicht richtig, daß, wie es in der Begründung des Regierungsentwurfs vom Jahr 1891 heißt, es mit Rücksicht auf den Vorsitz in den Abteilungen, der den besoldeten Gemeinderäten anstelle des Ortsvorstehers übertragen werden solle, notwendig sei, ihnen Sitz und Stimme im Kollegium zu geben. Es ist nur notwendig, für diesen Fall dem Beigeordneten bezw. besoldeten Gemeinderat die Rechte der Stellvertretung des Bürgermeisters einzuräumen. Nach der rheinischen Städteordnung sind aber die Beigeordneten die vollberechtigten Stellvertreter des Bürgermeisters, sie haben in seiner Vertretung insbesondere auch die Rechte als Vorsitzender in der Stadtverordnetenversammlung wahrzunehmen. Dasselbe gilt, was besonders wichtig ist, für die Deputationen und Kommissionen, denn auch hier führt kraft Gesetzes den Vorsitz der Bürgermeister oder der von ihm hiezu beauftragte Beigeordnete. Damit ist der Einfluß der Beigeordneten auf den Gang der Verwaltung gesetzlich festgelegt, er ist rechtlich insofern gesicherter als bei uns, weil bei allen Deputationen und Kommissionen, die im Wesentlichen die laufenden Geschäfte erledigen und in allen wichtigeren Vorlagen Anträge an das Kollegium zu stellen haben, der Vorsitz kraft Gesetzes dem Bürgermeister bezw. einem Beigeordneten zusteht, während nach der bestehenden Gemeindeordnung sich die Abteilungen, die weitgehende Befugnis auf dem Gebiet der laufenden Verwaltung haben, den Vorsitzenden selbst zu wählen haben, der Vorsitz also nicht ohne Weiteres dem Ortsvorsteher oder seinem Stellvertreter zukommt. Die rheinische Städteordnung ist hier konsequenter, trägt den Be-

dürfnissen der Verwaltung nach einheitlicher Leitung und klarer Feststellung der Verantwortung viel besser Rechnung.

Das Wichtigste ist, daß der Einfluß der Beigeordneten auf den Gang der laufenden Verwaltung durch Übertragung der Stellvertretung des Bürgermeisters an sie und damit namentlich auch des Vorsitzes in den Deputationen und Kommissionen sichergestellt ist. Damit ist auch ihre Autorität durchaus genügend verankert und es kann nicht zugegeben werden, daß es etwa aus diesem Grunde notwendig wäre, ihnen auch Sitz und Stimme im Gesamtkollegium zu geben. Dagegen spricht durchaus die Erfahrung in den rheinischen Großstädten. Es denkt dort Niemand daran, den Beigeordneten Sitz und Stimme im Gesamtkollegium einzuräumen und nach unserer Kenntnis ist auch bei den Beigeordneten selbst dieser Wunsch noch nirgends hervorgetreten.

Auch die hiesige Erfahrung spricht gegen einen solchen Vorschlag. Wenn bei uns die Stimmen der besoldeten Gemeinderäte hin und wieder in wichtigen Fragen durch die Abstimmung auch augenfällig nach außen verschieden abgegeben werden, so wird niemand behaupten können, daß dadurch ihre Autorität gestärkt werde. Das Gegenteil ist richtig. Ein Hinweis auf die Magistratsverfassung wäre durchaus unzutreffend, da dort eben die maßgebenden Verhältnisse ganz andere sind. Es ist daher eine Forderung der Konsequenz und der Zweckmäßigkeit, beim Übergang zum Einkollegialsystem sich auch in der Frage der Rechtsstellung der Beigeordneten dem Vorbild der rheinischen Städteordnung anzuschließen, also davon abzusehen, den Beigeordneten Sitz und Stimme im Kollegium zu geben, vielmehr das Institut der besoldeten Gemeinderäte in Beigeordnete nach diesem Vorbild umzuändern.

Obgleich das Institut der besoldeten Gemeinderäte mehr als 20 Jahre besteht, kann nicht behauptet werden, daß es bei uns bodenständig geworden wäre, es ist vielmehr bis zum heutigen Tag ein Fremdkörper in unserer Gemeindeverfassung geblieben. Das Institut der Beigeordneten entspricht vielmehr unseren Anschauungen, genügt den Bedürfnissen der Verwaltung und ist die notwendige Folge des Übergangs zum Einkollegialsystem.

Aufnahme sog. Bürgerdeputierter in das Kollegium.

4. Wenn hienach davon abgesehen wird, hauptamtlich besoldete Mitglieder mit Sitz und Stimme in das Kollegium zu nehmen, so legt sich die Frage nahe, ob sich nicht in anderer Richtung eine Änderung in der Zusammensetzung des Kollegiums empfiehlt.

Die englische Gemeindeverfassung ist nicht bloß in ihrer durchaus liberalen Grundlage vorbildlich, sondern noch mehr darin, daß sie zugleich ein außerordentliches Verständnis für die praktischen Bedürfnisse der Verwaltung bekundet. Dies trifft namentlich in der Zusammensetzung des maßgebenden Gemeindeorgans, des town council, zu Tage. Bekanntlich gehören dem town council zweierlei Mitglieder an, die councillors und die aldermen.

Während die councillors von den Steuerzahlern im Wege des direkten und geheimen Wahlverfahrens gewählt werden, werden die aldermen nicht von den Wählern direkt, sondern von den councillors aus ihrer Mitte oder aus anderen zu councillors wählbaren Männern gewählt. Die councillors werden auf 3, die aldermen auf 6 Jahre gewählt. Dadurch ist es möglich, hervorragende Männer zur Mitarbeit an der Gemeindeverwaltung heranzuziehen, ohne daß sie sich den Widerwärtigkeiten eines öffentlichen Wahlkampfes aussetzen müssen. Gerade diese Bestimmung bildet einen besonderen Vorzug der englischen Städteverfassung und wird von allen Kommunalpraktikern außerordentlich gelobt.

Die Widerwärtigkeiten eines öffentlichen Wahlkampfes sind natürlich bei uns nicht geringer als in England mit seiner viel älteren politischen Kultur. Es ist deshalb auch eine unleugbare Tatsache, daß sich auch bei uns für die Gemeindeverwaltung äußerst wertvolle Kräfte einer praktischen Betätigung an dem kommunalen Leben bewußt fernhalten. Es muß auch gesagt werden, daß dies seit Einführung des Proportionalwahlsystems nur noch mehr hervorgetreten ist. Die Wahlen werden jetzt im Wesentlichen von den politischen Parteien gemacht. Wer nicht von einer politischen Partei oder einer sonstigen Wirtschafts- oder Interessenorganisation vorgeschlagen ist, hat keinerlei Aussicht, gewählt zu werden. Dazu kommen gewisse Besonderheiten des Proportionalwahlsystems (Stimmenkumulierung und Panachierung), die den Einfluß der Organisationen noch stärken und allerlei Manövern im Wahlkampf Türe und Tor öffnen. Jedenfalls erfolgt seit Bestehen des Proportionalsystems die Auswahl der Kandidaten noch in einem viel engeren Kreis als vorher, sie werden im Wesentlichen von den Parteiausschüssen nominiert. Ebenso unleugbar ist, daß eine ganze Reihe hervorragender Personen, die der Gemeinde bei ihrer Verwaltung äußerst wertvolle Dienste leisten könnten, sich jetzt mehr noch als früher scheuen, an den Widerwärtigkeiten eines öffentlichen Wahlkampfes teilzunehmen,

da gerade solche Personen vielfach Bedenken tragen, sich auf das Programm einer bestimmten Partei einschwören zu lassen. Ohne von einer bestimmten Partei vorgeschlagen zu sein, ist es aber jetzt überhaupt kaum mehr möglich, gewählt zu werden. Für die Nachahmung des von den Engländern gegebenen Beispiels liegen also für uns bei den Besonderheiten unseres Wahlsystems verstärkte Gründe vor. Dabei würde es freilich wohl zu weit gehen, mit der Zahl dieser sogenannten „Bürgerdeputierten“ wie in England bis auf $^1/_3$ des Gesamtkollegiums zu gehen. Um den überwiegenden Einfluß der von der Bürgerschaft direkt gewählten Vertreter zu sichern, sollte eine Beschränkung der Bürgerdeputierten auf $^1/_4$ des Kollegiums eintreten, wie dies jetzt schon für die Zahl der besoldeten Gemeinderäte gilt. Zu wählen wären diese Bürgerdeputierten durch das Kollegium aus den wählbaren Bürgern und zwar ebenfalls auf 6 Jahre. Die weiter oben angegebene Mitgliederzahl des Kollegiums würde dabei diese Bürgerdeputierten mitumfassen.

In welchem Umfang innerhalb dieser gesetzlichen Schranken von dem Recht der Zuwahl solcher Bürgerdeputierten Gebrauch gemacht werden soll, könnte einem Gemeindebeschluß überlassen werden.

Die rechtliche Stellung dieser „Bürgerdeputierten“ wäre durchaus dieselbe wie die der direkt gewählten Kollegialmitglieder.

5. Daneben sollte es möglich sein, auch in die Deputationen und Komissionen solche Personen hereinzuwählen. Diese Befugnis besteht jetzt schon für die auf Art. 89 G. O. beruhenden Kommissionen, ohne daß bis jetzt von ihr Gebrauch gemacht worden wäre, während dies z. B. in den rheinischen Städten mit sehr gutem Erfolg vielfach der Fall ist.

Bei den Deputationen für Armen-, Unterrichts- und Erziehungswesen, Gesundheitspflege und Krankenhauswesen, muß auch die Zuwahl von Frauen möglich sein.

Sodann ist wichtig, daß bei der Einrichtung von Ausschüssen, Deputationen und Kommissionen die Gemeinde nicht durch zu eingehende gesetzliche Bestimmungen gebunden wird, es ist ihr vielmehr möglichst freie Hand zu lassen, damit diese Institution den lokalen, vielfach rasch auftretenden und ebenso rasch wechselnden Bedürfnissen gerecht werden kann. Aus diesem Grunde sollte der Beschluß auch nicht in den Formen einer Gemeindesatzung erfolgen müssen.

Die Deputationen, die zur dauernden Verwaltung einzelner Geschäftszweige bestellt werden, müssen dem Vorsitz und der Leitung des Bürgermeisters oder eines von ihm beauftragten Beigeordneten unterstehen, um die einheitliche Leitung der Verwaltung sicher zu stellen.

6. Das Amt der von der Bürgerschaft gewählten Kollegialmitglieder ist grundsätzlich ein Ehrenamt und ist daher unentgeltlich zu verwalten. Hieran haben die andern deutschen Gemeindeverfassungen strenge festgehalten, namentlich die preußischen Städteordnungen. In den größeren badischen Städten erhalten die Stadträte eine gering bemessene Pauschalentschädigung. Erheblich weiter ist die neue Gemeindeordnung für Württemberg gegangen. Hienach haben in großen Städten die unbesoldeten Mitglieder des Gemeinderats auf Grund des Gesetzes allgemein Anspruch auf Taggelder zur Entschädigung für ihre Zeitversäumnis. Für die Mitglieder des Bürgerausschusses ist der ehrenamtliche Charakter des Amtes mehr gewahrt, insofern sie nur für besondere Dienstverrichtungen, nicht aber für den normalen Sitzungsdienst im Kollegium oder in den Ausschüssen entschädigt werden. Diese unterschiedliche Behandlung wird immer als eine Ungerechtigkeit empfunden und ist namentlich jezt, wo der Bürgerausschuß in weitem Umfang an der Verwaltung teilnimmt und durch Sitzungen usw. erheblich in Anspruch genommen ist, sachlich nicht mehr begründet.

Mit der Einführung des Einkollegialsystems würde natürlich diese verschiedene Behandlungsweise ohne Weiteres wegfallen.

Gegen die bisherige Form der Entschädigung der unbesoldeten Kollegialmitglieder haben sich in der Praxis der Verwaltung erhebliche Bedenken ergeben. Offenbar glaubte der Gesetzgeber dadurch, daß er für diese Entschädigung die Form von Taggeldern festsetzte, die Fiktion aufrecht erhalten zu können, daß das Amt eines Gemeinderats nach wie vor ein unbesoldetes Ehrenamt ist, weil mit ihm nicht der Bezug eines Gehaltes verbunden ist. Wenn man aber schon anerkannt hat, daß es nicht möglich sei, in großen Städten die unentgeltliche Ausübung dieses Ehrenamtes zu verlangen, sollte auch diese Fiktion fallen gelassen und der Gemeinde überlassen werden, diese Entschädigung in der ihr zweckmäßig erscheinenden Form zu gewähren. Insbesondere sollte es

möglich sein, eine Pauschalentschädigung festzusetzen, da damit eine ganze Reihe von Unzuträglichkeiten, die sich bei der bisherigen Form dieser Entschädigung ergeben haben, vermieden werden könnten.

7. Was die Stellung Stuttgarts zu den staatlichen Aufsichtsbehörden betrifft, so rechtfertigen die besonderen Verhältnisse die direkte Unterstellung unter das K. Ministerium des Innern.

Bei der Aufsicht über eine große Stadt muß es sich besonders unangenehm bemerkbar machen, wenn die staatliche Aufsichtsbehörde ihre Entscheidungen regelmäßig lediglich auf Grund der Akten, ohne eigene Anschauung fällen muß. Das K. Ministerium des Innern steht den tatsächlichen Verhältnissen Stuttgarts viel näher als die jetzige Aufsichtsbehörde, die Kgl. Kreisregierung, und ist z. B. auf dem wichtigen Gebiete der Baupolizei jetzt schon Aufsichtsbehörde.

Auch in dem Umfang der staatlichen Aufsicht sind für Stuttgart noch manche Erleichterungen erwünscht und möglich.

In Württemberg ist es namentlich auf dem Gebiete der inneren Verwaltung üblich, zu jedem Gesetz ganz eingehende Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Solche Anweisungen sollten auf dem Gebiete der Selbstverwaltung auf das allernotwendigste Maß beschränkt werden. Manche derartige Vorschriften sind einer kleinen Gemeinde gegenüber, in der der Ortsvorsteher vielfach nicht gesetzkundig ist, wohl am Platze, wirken aber der Verwaltung einer Großstadt gegenüber kleinlich und passen für die dortigen Verhältnisse in keiner Weise. Dies zeigt sich z. B. bei dem Anweisungsverfahren, dem Rechnungs- und Revisionswesen überhaupt, sowie einer Anzahl von Verfahrungsvorschriften. Auf dem Gebiete der ortsstatutarischen Bestimmungen könnte in einer Reihe von Fällen die jetzt noch notwendige Genehmigung durch die Vollziehbarkeitserklärung ersetzt werden, auch sollte das Einspracherecht der Aufsichtsbehörde gegen die Aufstellung des Voranschlags auf bestimmte, gesetzlich festgelegte Punkte beschränkt werden, wie das in andern deutschen Städteverfassungen der Fall ist.

Solange weiterhin die Verwaltung der Ortspolizei gesetzlich der Gemeinde übertragen ist, sollte nicht durch Verfügungen,

deren rechtliche Zulässigkeit zweifelhaft erscheint, der staatlichen Aufsichtsbehörde in Polizeisachen auf weiten Gebieten der Ortspolizei eine konkurrierende Zuständigkeit zugewiesen werden, da hiedurch in einer Großstadt die ordnungsmäßige Verwaltung der Polizei erschwert, ja unmöglich gemacht wird.

Beilage 1.

Die Bevölkerung Stuttgarts im Vergleich zur Gesamtbevölkerung des Landes.

	Bevölkerungszahl		Prozentsatz	Größe der Markung
	Württemberg	Stuttgart		
1801	652167	21265 Ortsangehörige	3,26%	
1820	1425624	22503 Ortsangehörige	1,58%	
1840	1646871	42217 Wohnbevölkerung	2,56%	2979 ha
1860	1720708	61314	3,56%	
1880	1971118	117303	5,95%	
1890	2036522	139817	6,87%	
1900	2169480	176699	8,14%	1901 3233 ha
1905	2302179	249286	10,83%	5801 ha
1910	2437574	286218	11,74%	1908 6519 ha
1914		ca. 315000	über 12%	

Beilage 2.

Belastung Stuttgarts bei Aufbringung der Staatssteuern aus

Rechnungsjahr	Grundeigentum, Gebäuden Gewerben und Gefällen			Einkommen			Kapitalien			Zusammen		
	Im ganzen Lande	hieran Anteil Stuttgarts		Im ganzen Lande	hieran Anteil Stuttgarts		Im ganzen Lande	hieran Anteil Stuttgarts		Im ganzen Lande	hieran Anteil Stuttgarts	
	ℳ	ℳ	%	ℳ	ℳ	%	ℳ	ℳ	%	ℳ	ℳ	%
1905	4889330	983378	20,11	16445988	5253572	31,94	2700000	1082381	40,09	24035318	7319331	30,45
1907	5348800	1147653	21,46	17897595	5919430	33,07	3200000	1258234	39,32	26446395	8325317	31,48
1908	5476800	1193997	21,80	17650000	6351407	35,93	3350000	1313142	39,19	26476800	8858546	33,46
1909	6431227	1399702	21,76	19954438	6853853	34,35	3622500	1439890	39,75	30008165	9693445	32,30
1910	6641600	1528386	23,01	21221543	7617671	35,89	3780000	1482366	39,22	31643143	10628423	33,59
1911	6737000	1699018	25,22	21730000	8509487	39,16	3885000	1544281	39,75	32352000	11752786	36,33
1912	6870000	1832715	26,68	22150000	9000269	40,63	4000000	1596979	39,92	33020000	12429963	37,64

Beilage 3.

Übersicht über die Gesamtsummen der Hauptetats der Stadtverwaltung Stuttgart in Einnahme, Ausgabe und Stadtschadenumlage 1890—1914.

Jahrgang	Einnahme ℳ	Ausgabe ℳ	Abmangel ℳ	Gedeckt durch verfügbare Restmittel ℳ	= % des Abmangels	Stadtschadenumlage ℳ			
1890	3 250 932	5 903 447	2 652 515	640 115	24,13	2 012 400			
1891	3 588 654	6 397 494	2 808 840	613 840	21,85	2 195 000			
1892	3 776 432	6 730 382	2 953 950	483 950	16,38	2 470 000			
1893	4 110 335	7 048 181	2 937 846	417 846	14,22	2 520 000			
1894	4 235 782	7 306 755	3 070 973	470 973	15,33	2 600 000			
1895	4 309 920	7 473 370	3 163 450	475 450	15,02	2 688 000			
1896	4 598 250	7 857 200	3 258 950	438 950	13,46	2 820 000			
1897	4 861 050	8 393 400	3 532 350	652 350	18,46	2 880 000			
1898	5 145 900	8 902 900	3 757 000	768 000	20,44	2 989 000			
1899	6 452 200	10 234 600	3 782 400	662 400	17,51	3 120 000			
1900	7 932 900	11 730 600	3 797 700	507 700	13,36	3 290 000			
1901	8 682 300	13 182 000	4 499 700	499 700	11,10	4 000 000			
1902	10 468 000	14 989 400	4 521 400	421 400	9,32	4 100 000			
1903	10 630 500	15 391 400	4 760 900	520 900	10,94	4 240 000			
1904	11 234 600	16 367 600	5 133 000	803 000	15,64	4 330 000			
						Umlage auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe.	Prozent	Gemeindeeinkommensteuer	Prozent
1905	13 456 400	21 711 100	8 254 700	1 354 700	16,41	3 900 000	7	3 000 000	50
1906	14 707 400	23 425 900	8 718 500	1 358 500	15,58	4 520 000	7 1/2	2 840 000	50
1907	16 588 800	26 102 400	9 513 600	1 593 600	16,75	4 900 000	7 1/2	3 020 000	50
1908	17 452 600	27 536 600	10 084 000	1 254 700	12,44	5 779 300	8 1/2	3 050 000	50
1909	19 024 700	28 755 100	9 730 400	626 000	6,43	6 054 400	8	3 050 000	50
1910	22 513 800	32 688 600	10 174 800	871 200	8,56	6 103 600	8	3 200 000	50
1911	24 545 000	35 336 100	10 791 100	669 100	6,20	6 272 000	7	3 850 000	50
1912	28 529 600	40 405 100	11 875 500	982 500	8,27	6 643 000	7	4 250 000	50
1913	30 537 400	43 872 300	13 334 900	1 844 300	13,83	7 040 600	7	4 450 000	50
1914	32 150 100	47 484 100	15 334 000	3 491 000	22,77	7 323 000	7	4 520 000	50

Beilage 4.

Zusammenstellung über die Zahl der städtischen Angestellten ausschließlich Arbeiter 1890—1914.

im Jahr	Zahl der				Gesamtzahl	Bemerkungen.
	Beamten	Assitenten, Hilfsarbeiter	Gehilfen	Bediensteten		
1890	124	75	47	429	675	
1891	132	92	48	456	728	
1892	140	92	48	455	735	
1893	149	86	56	459	750	
1894	151	82	58	490	781	
1895	152	99	67	518	836	
1896	157	107	74	535	873	
1897	164	91	73	530	858	
1898	171	122	76	559	928	
1899	182	126	92	578	978	
1900	177	161	96	601	1035	
1901	181	162	86	640	1069	
1902	194	181	115	663	1153	
1903	235	146	122	713	1216	
1904	240	155	126	739	1260	
1905	294	189	150	896	1529	
1906	313	188	166	988	1655	
1907	330	228	180	1024	1762	
1908	347	221	199	989	1756	
1909	347	247	195	999	1788	
1910	351	244	213	1019	1827	
1911	364	270	228	1070	1932	
1912	372	278	234	1124	2008	
1913	389	287	210	1191	2077	

Beilage 5.

Zusammenstellung betreffend die Zahl der Magistrats-Mitglieder der Stadtverordneten usw. in 30 deutschen Städten.

Stadt	Einwohnerzahl	Magistrat: Mag.-(Rats)Mitglieder bezw. Beigeordnete: Besoldete: Bürgermeister	Kämmerer	Stadtsyndikus	Stadtschulräte	Stadtbauräte	Stadtärzte	Juristen	Sonstige	zusammen	unbesoldete	insgesamt	Sitzungen: im letzten Jahr	behandelte Gegenstände	Stadtverordnete: Mitglieder	Sitzungen: im letzten Jahr	behandelte Gegenstände	Bemerkungen.
Magistratsverfassung																		
Berlin	2071257		1	1	2	2	1			11	18	18	36	53	1217	144	36	6591	
Breslau	512105	2								12	14	15	29	57	1132	102	33	1134	
Charlottenburg	305978	2	1	1	1	2	1			3	11	15	26	62	1276	78	21	815	
Magdeburg	279629										14	17	31	1 bis 2 wöchentl.	?	81	32	1065	
Stettin	236113										13	13	26	59	?	74	21	1019	
Königsberg	245994	2	1		1	3		4		11	14	25	52	1183		102	25	1077	
Neukölln	237289									8	12	20	48	1705		72	16	331	
Schöneberg	172823	2	1	1		2	1		2	9	12	21	59	1231		66	22	669	
Dortmund	214226									9	12	21	50	1299		57	19	421	
Hannover	302375	1		1	2	1		5		10	10	20	104	?		36	20/25	?	
Kiel	211627	2							6	8	6	14	52	?		48	11	42	
																	27	336	Gemeinsch. Sitzgen. des Magistrats und der Stadtverordnet.
Frankfurt a. M.	414576									13	13	26	78	3611		71	42	424	Hauptsitzung.
																	213	595	Ausschußsitzg.

München . . .	596467	2			1	1		12		16	20	36	63	7000	60	54	5451	Plenarsitzungen.
													104	12000				Senatssitzungen.
													158	?		ca.	ca.	Vorberatende Sitzungen.
Nürnberg	333142	2			1	1		8		12	20	32	101	18736	60	60	2800	
Augsburg . . .	102487	2						6	3	11	18	29	100	?	54	31	925	
Leipzig . . .	589850	3				3		9	15	17	32	83	3100	72	38/40	?	Plenarsitzungen.	
																270 bis 300	?	Ausschußsitzgen.
Dresden	548308								17	22	39	49	1288	88	34	1530		
Mannheim . .	193902	4							4	23	27	55	10006	96	13	85		
Karlsruhe . .	134313	4							4	22	26	55	4183	96	13	84		
Freiburg i. B.	83328	3							3	18	21	wöchentl. 1	je 50/60	96	16	51		
Bürgermeistereiverfassung																		
Cöln	516527	1						13	14		14			51*	34	1293	*Durch Eingemeindung auf 60 erhöht.	
durch Eingem. erhöht auf	640000																	
Düsseldorf . .	358728	1						11	12		12			57	26	793		
Essen	294653	1						8	9	1	10			61	16	ca. 300		
Duisburg	229483								7	5	12			66	30	329		
Elberfeld . . .	170195	1						8	9	2	11			36	29	700		
Barmen . . .	169214	1						4	5	3	8			36	21	460		
Mainz	110634								4	2	6			42	24	862		
Darmstadt . .	87085								4	1	5			42	25	496		
Straßburg i. E. .	178891								8		8			36	28	ca. 600		
Gemeinderat														Bürgerausschuß				
Stuttgart . . .	286218	1						4	5	30	35	50	856	35	gem. 51	782		
Ortsarmenbehörde									5	38	43	11	62		gem. 7	40		
													918			822	Zusammen 1740 Gegenstände.	